

informa**ires**

Sviluppo locale e Politiche regionali

49

*L'**IRES Piemonte** è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte. Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale e disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991 e s.m.i.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti.*

MAGGIO 2016 ANNO XXVII - N. 1

INFORMAIRES

Semestrale dell'Istituto di
Ricerche Economico Sociali
del Piemonte

n. 49, Maggio 2016

Direttore responsabile
Maria Teresa Avato

Comitato di redazione
Luciano Abburrà (coordinatore)
Maria Teresa Avato, Carlo Alberto
Dondona, Vittorio Ferrero

Redazione e direzione editoriale:
IRES - Istituto di Ricerche
Economico Sociali del Piemonte
via Nizza, 18 – 10125 Torino
Telefax 011.669.60.12
biblioteca@ires.piemonte.it

Ufficio editoria IRES
Maria Teresa Avato
editoria@ires.piemonte.it

Autorizzazione del Tribunale di Torino
n. 4034 del 10/03/1989. Poste Italiane,
spedizione in abbonamento postale 70%.
DCB Torino, n. 1 / anno XXVII

Stampa: Industria Grafica Falcicola

Consiglio di amministrazione
Mario Viano, *Presidente*;
Luca Angelantoni, *Vicepresidente*;
Gianluca Aimaretti, Antonio
Amoroso, Lia Fubini

Comitato scientifico
Nerina Dirindin, *Presidente*;
Gabriella Agnoletti, Andrea Barasolo
Luigi Bobbio, Sergio Conti,
Fabrizio Faggiano, Ludovico Monforte

Collegio dei revisori
Maurizio Cortese, *Presidente*;
Paola Dall'Oco e Sara Rolando
Membri effettivi;
Annamaria Mangiapelo e Pierangelo
Reale, *Membri supplenti*

Direttore: Marco Sisti

La biblioteca dell'Ires: origine, evoluzione e recenti tendenze.....	3
---	---

Sviluppo locale e Politiche regionali

Introduzione.....	11
-------------------	----

Le politiche per lo sviluppo locale in Piemonte: uno sguardo d'insieme.....	13
--	----

Lo sviluppo territoriale tra istituzionalizzazione e pratiche locali	21
---	----

I Programmi Territoriali Integrati del Piano Territoriale Regionale finanziati dal PAR FSC 2007-2013	26
---	----

Dai PISU alle Aree Interne, le esperienze di sviluppo locale sostenute dai POR FESR	30
--	----

I programmi di Sviluppo Locale (PSL) del PSR FEASR 2007-2013	33
---	----

Leader in azione: riflessioni dall'esperienza sul campo	37
---	----

Programmi e progetti per lo sviluppo locale nel territorio cuneese	40
---	----

Promozione e coordinamento dello sviluppo locale in area vasta	46
---	----

Ricerche

I piemontesi stanno meglio o peggio di un anno fa?.....	53
---	----

Ricerca e conoscenza sul tema della salute mentale in Piemonte: dai processi di cura ai percorsi di salute	57
---	----

Riprogettare la finanza e il governo locale	65
---	----

Le cave in Piemonte. Rapporto Ires 2015	71
---	----

L'Ires per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino	78
---	----

Pubblicazioni	83
---------------------	----

Le fotografie che illustrano questo numero di "Informalres" sono tratte dalla mostra
"Matisse e il suo tempo", Torino, Palazzo Chiablese 12 dicembre 2015 - 15 maggio 2016



La biblioteca dell'Ires: origine, evoluzione e recenti tendenze

Tommaso Garosci, Giorgio Bertolla

Ires

Negli anni '50 presso la biblioteca della Provincia di Torino in via Maria Vittoria 12 si poteva consultare una sezione dedicata ai temi della "programmazione" (www.provincia.torino.gov.it/cultura/biblioteca_storica/). I documenti che vi si potevano consultare offrivano una selezione piccola, ma originale, di riflessioni scientifiche in ambito sociologico ed economico e di lavori empirici insieme a documenti prodotti dalle amministrazioni locali: all'epoca Comuni e Province poiché la Regione era di là da venire. La raccolta includeva numerosi libri e riviste pubblicati da editori americani e francesi all'avanguardia nelle scienze regionali.

Al momento della costituzione dell'Ires, nel 1958, grazie alla disponibilità del Presidente della Provincia di Torino di allora, avv. Giuseppe Grosso, si creò un "Assessorato al coordinamento di iniziative per lo sviluppo economico-sociale", attribuendolo ad Aldo Valente. Questa innovazione, che all'epoca poteva essere considerata al limite del legittimo o velleitaria e che dapprima aveva suscitato qualche diffidenza, ottenne presto unanime consenso. Questo derivava dall'apprezzamento per il lavoro impostato e per i propositi del nuovo Assessore, dirigente industriale aperto ai problemi sociali del momento, spronato dal Presidente, uomo di studio ma anche convinto realizzatore, che trovavano un sostegno nel Segretario Generale dell'Ente, il compianto Amilcare Cicotero. Era infatti necessario, per gli enti locali territoriali, affrontare lo sviluppo che andava manifestandosi e che poteva essere promosso attraverso un nuovo modo di amministrare, che però comportava una modificazione delle antiquate strutture ereditate dal fascismo. E ciò richiedeva, innanzitutto, di conoscere la realtà economico-sociale.

A Torino e nella sua provincia, questo materiale venne conferito al nascente istituto venendo così a rappresentare il primo nucleo del futuro Centro di Documentazione dell'Ires.

All'epoca, nei primi anni '60 a Torino, esistevano poche altre realtà dedicate espressamente allo studio della sociologia e dell'economia applicate al territorio. La principale tra queste era il Centro studi della Camera di Commercio di Torino, oltre ai piccoli uffici studi delle principali banche torinesi.

Da quei tempi lo sviluppo è stato importante e può essere parzialmente ricostruito dalle tabelle qui riportate.

La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

●
Introduzione

●
Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

●
Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

●
I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

●
Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

●
I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

●
Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

●
Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

●
Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

●
I piemontesi stanno
meglio o peggio di un
anno fa?

●
Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

●
Riprogettare la finanza
e il governo locale

●
Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

●
L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

●
Pubblicazioni

Tab. 1 Istituti di ricerca fondati in Piemonte

1940 - 1970	1980 -1990	2000 ->
13	18	17

Fonte: elaborazioni Ires

Tab. 2 Un tentativo di classificazione dei principali centri studi piemontesi (...senza l'autorizzazione degli interessati)

<p>Economia, Finanza, Impresa, Politica, Welfare:</p> <p>Banca d'Italia</p> <p>Ufficio studi Unione Industriale di Torino</p> <p>Ufficio studi camera di Commercio di Torino</p> <p>Ufficio studi Unioncamere</p> <p>R&P - Ricerche e Progetti</p> <p>Step Ricerche S.r.l.</p> <p>Ceris-CNR</p> <p>Brick - Bureau of research in Innovation, Complexity and Knowledge</p> <p>Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi</p> <p>Cooperativa di Ricerche Economico Sociali Antilia</p>	<p>Territorio</p> <p>ARPA</p> <p>SITI - Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione</p> <p>CSC - Centro studi per lo Sviluppo rurale della Collina</p> <p>Officina territorio</p> <p>Associazione dislivelli</p> <p>OMERO - Olympic and mega Events Research Observatory</p>
<p>Politiche pubbliche</p> <p>Fondazione Rosselli</p> <p>Fondazione Istituto Piemontese Antonio Gramsci</p> <p>ASVAPP - Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'Analisi delle Politiche pubbliche</p> <p>Amapola - Agenzia per la sicurezza urbana</p> <p>Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo</p> <p>Torino Strategica</p> <p>Fondazione Fitzcarraldo</p>	<p>Società, Economia, Territorio</p> <p>CIRSD - Centro Interdisciplinare di Ricerche e Studi delle Donne e di Genere</p> <p>Seldon Ricerche</p> <p>Osservatorio socioeconomico torinese - Città di Torino</p> <p>Comitato Giorgio Rota</p>
	<p>Welfare</p> <p>CERP - center for Research on Pensions and Welfare Policies (Carlo Alberto)</p> <p>CHILD (Collegio Carlo Alberto)</p> <p>FIERI - Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione</p> <p>Ires Lucia Morosini</p>
	<p>Risorse umane</p> <p>Fondazione Giovanni Agnelli</p> <p>ORML - Osservatorio sul mercato del lavoro</p> <p>Regione Piemonte</p> <p>LABOR - Laboratorio R. Revelli</p> <p>Center for Employment Studies (Carlo Alberto)</p> <p>Frame (Corep)</p> <p>Torino Nord Ovest</p>

Fonte: elaborazioni Ires

Raccolti in un nostro recente censimento (2015) i dati mostrano come, non solo l'incremento di tali soggetti sia stato progressivamente più elevato negli anni più recenti, ma che ad oggi gli enti che si dedicano a studiare temi di rilevanza regionale sono quintuplicati rispetto agli anni '70 anche tenendo conto di quelli che nel corso del tempo sono stati chiusi. Più importante ancora è segnalare come sia cambiato il loro profilo. Un'analisi più approfondita della loro demografia mostra come i soggetti economici (banche e imprese) abbiano lasciato il posto a piccoli laboratori riconducibili direttamente all'Università o a micro-iniziativa di professionisti specializzati nella fornitura di servizi soprattutto per enti pubblici. La dimensione media di tali realtà, si esita a definirle *think tank*, in quanto prevalentemente dedite a fornire servizi per committenti esterni, si riduce a 3-5 ricercatori, talvolta part-time, e a strutture organizzative estremamente tenui: certamente non in grado di sostenere l'onere di un centro di documentazione.

Di conseguenza, a distanza di molti anni dall'istituzione dell'Ires, i principali centri di documentazione aperti al pubblico e dotati di un fondo significativo e soprattutto costantemente aggiornato, al di fuori della galassia Università, sono praticamente rimasti gli stessi: la Camera di Commercio, l'Ires, il CNR IRCrES, la Fondazione Einaudi, cioè i soggetti tra i più anziani del parco regionale.

Quali sono state le linee di tendenza che hanno contribuito a produrre un tale panorama? In estrema sintesi queste si possono ricondurre a un complesso di fattori che interessano la missione/collocazione dell'ente e il cambiamento radicale della morfologia della filiera informativa:

- Affollamento e integrazione di filiera, ma stabilità/contrazione domanda.

- Missione in evoluzione, ma confini di competenze meno netti.
- Incremento dei temi legati a Europa/programmi europei.
- Scomparsa/evoluzione degli strumenti tradizionali di comunicazione.
- Comparsa degli Open data.
- Nuovi indicatori + classifiche: dal PIL a BES (Benessere Equo e Sostenibile).

In tale contesto il Centro di documentazione dell'Ires ha rappresentato un rilevante e quasi eccezionale elemento di continuità nel documentare sia l'evoluzione delle metodiche di ricerca, sia le trasformazioni della società, dell'economia e del territorio piemontesi: un arco di tempo di quasi settant'anni.

In questo periodo moltissimo però è cambiato, soprattutto con l'avvento della Rete e delle straordinarie opportunità di archiviazione e di recupero dell'informazione offerte dalla digitalizzazione e dal full-text online.

Due fenomeni in particolare si sono accavallati determinando uno straordinario cambiamento del panorama. Il primo è l'aumento dell'offerta di materiale di fonte pubblica scaricabile gratuitamente dalla rete. Quella che una volta si chiamava letteratura grigia e che, a dispetto della sua gratuità, era di difficilissimo e costoso approvvigionamento. Per farsi un'idea delle dimensioni odierne è sufficiente visitare il censimento on line curato dalla Camera dei Deputati (<http://dfp.aib.it/index.php>). L'altro fenomeno, di segno opposto, è stata l'esplosione dei prezzi di vendita di libri e riviste accademici su carta e on line. A riguardo Hal Varian ha stimato alcuni aspetti di tali trasformazioni nel suo datato, ma ancora attualissimo, *Information rules: le regole dell'economia dell'informazione*, pubbli-

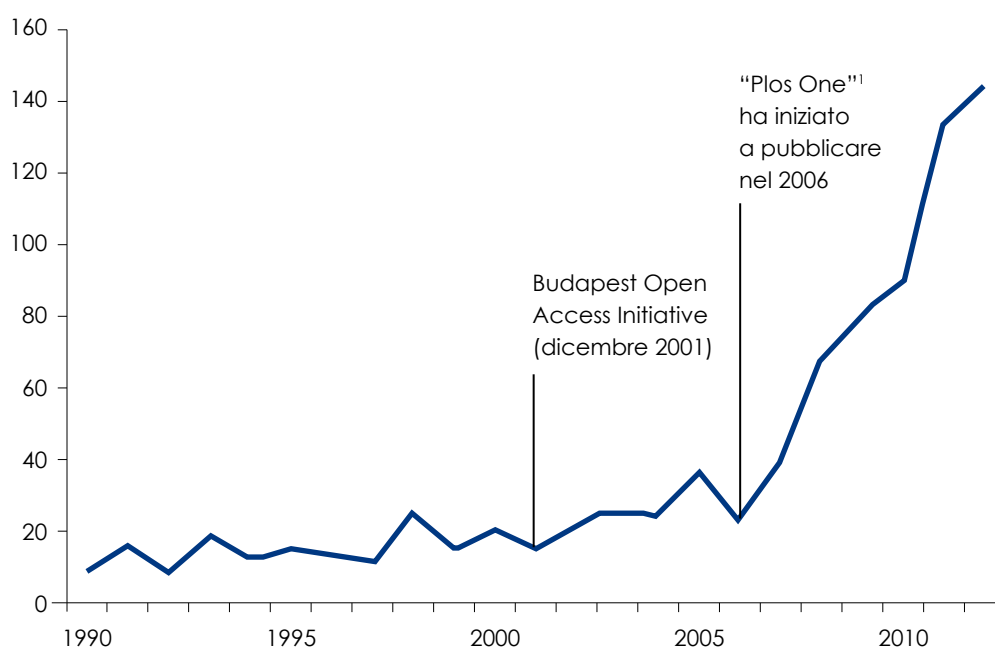
cato nel 1998. In un altro suo contributo ha messo a confronto la curva dei prezzi con quella dell'aumento dell'informazione gratuita. Anche se il concetto di gratuità oggi, per ragioni diverse dal passato, rimane piuttosto sfumato e Varian stesso l'ha capito tempestivamente trasferendosi per tempo dall'Università della California a Google nel 2002. Un esempio eloquente di tale tendenza è l'aumento di articoli di ricercatori dello Smithsonian Institute che pubblicano su piattaforme open come Plos. Ma soprattutto l'aumento di tali pratiche relativamente al declino dei tradizionali editori commerciali è l'emergere del fenomeno cosiddetto dei "Open access predatory publishers" cioè della pratica opportunistica da parte di alcuni editori commerciali spregiudicati di inserire materiale "open" in pubblicazioni o database a pagamento.

Le conseguenze di questi cambiamenti per l'intera filiera dell'attività cognitiva nell'ambito che interessa l'Ires, ma non solo l'Ires, sono state numerose, ma possono essere ridotte per semplicità esplicativa a tre:

- Estinzione di parte degli operatori tradizionali e continua contrazione dell'offerta: tendenza all'oligopolio.
- Emergere di nuovi servizi e soggetti industriali e commerciali.
- Progressivo squilibrio tra domanda potenziale e capacità di offerta dei soggetti pubblici.

Tali fenomeni hanno stimolato una continua, articolata, talvolta anche fantasiosa, ma non sempre efficace ricerca di risposte per uscire dalla spirale viziosa dell'intermediazione commerciale tra la produzione pubblica della ricerca e il suo consumo.

Fig. 1. L'Istituto Smithsonian ha pubblicato 873 articoli su 135 giornali Open Access dal 1990 al 2012



¹ Rivista scientifica del tipo open access.

Fonte: doaj.org

L'Open Access di riviste e paper è, ad oggi, la soluzione maggiormente collaudata e quella che continua ad essere l'unica pratica attuazione di un nuovo modello di diffusione della ricerca scientifica. Le vie maestre sono la green road che è "la pratica dell'autoarchiviazione" (self-archiving), da parte degli autori, di copie dei loro articoli in archivi istituzionali o disciplinari, o ancora nei loro siti personali e la gold road che invece è "la pubblicazione di riviste in cui gli articoli sono direttamente ed immediatamente accessibili ad accesso aperto" attraverso budget sostenuti dal finanziatore della ricerca e opportune policy di licenza come quelle formalizzate dall'iniziativa Creative Commons.

A fianco di queste soluzioni globali il Centro documentazione dell'Ires si è impegnato a fondo per offrire prospettive concrete a scala locale da almeno quindici anni e cioè dal 2000. In questo sforzo è stato sostenuto dal Direttore passato, Marcello La Rosa, e soprattutto dalla Compagnia di San Paolo che ha fortemente creduto nelle soluzioni proposte e particolarmente nell'obiettivo di incentivare la modernizzazione del sistema di documentazione socioeconomico torinese e piemontese attraverso la costruzione di reti "reali" di cooperazione di cui tratteggiamo brevemente genesi, evoluzione e risultati. Nei primi anni '60, quando la biblioteca dell'Ires è venuta strutturandosi, presso i ricercatori di allora era netta la consapevolezza dell'importanza di aprirsi alla cultura socioeconomica più avanzata. I primi direttori dell'ente avevano notevole dimestichezza con la letteratura francese e anglosassone e di questa familiarità rimangono testimonianze nelle collezioni di volumi e di annate di periodici importanti conservate presso la biblioteca e che risalgono addirittura agli anni '50. Lo sforzo economico per disporre di tali risorse è stato considerevole

e ha permesso all'attività di ricerca di raggiungere da subito e di mantenere poi un'elevata qualità e un punto di riferimento nel panorama della produzione contemporanea. Nel corso degli anni mantenere aggiornato il centro di documentazione ha richiesto un considerevole investimento permanente che ha reso possibile garantire un'ampia offerta di abbonamenti, circa 400 periodici in corso, e un selezionato incremento dei fondi librari. All'inizio degli anni '80 la lungimiranza del Segretario Amministrativo Andrea Prele e del Direttore Giorgio Brosio, e l'inaugurazione della nuova sede in via Bogino creano i presupposti per un ulteriore sviluppo ed espansione in qualità e quantità del Centro di Documentazione dell'Ires, investendo in strutture e capitale umano. Inoltre, poiché la biblioteca dell'Ires non è una biblioteca di conservazione, il fondo è stato regolarmente mantenuto per assicurare il giusto equilibrio tra classici e novità. Per questi motivi la collezione attuale è di circa 50.000 volumi, frutto di selezionati acquisti, ma anche di ponderate dismissioni. Una scelta che può essere considerata adeguata alle necessità contemporanee. Deve essere peraltro riconosciuto che mantenere l'elevato standard caratteristico dei primi decenni è stato in anni più recenti anche per l'Ires un difficile esercizio finanziario per le ragioni più sopra ricordate, non diversamente da quanto avviene per enti paragonabili.

Ne è derivata la consapevolezza di dover agire attraverso linee operative diverse combinando le risorse del territorio in un progetto bottom-up che cioè partisse direttamente dai bibliotecari. In tal modo è nato un progetto che coinvolge da circa 15 anni circa 16 biblioteche e centri di documentazione piemontesi allo scopo di condividere i cataloghi e le politiche di offerta verso le rispettive utenze.

Il primo passo è stata la realizzazione di un sito web comune con un catalogo condiviso e momenti di formazione collettivi. Successivamente si è proceduto a coordinare le politiche di acquisto allo scopo di evitare sovrapposizioni di collane e periodici e di allargare agli enti meno dotati alcune delle risorse elettroniche che potevano essere "distribuite" a costi marginali contenuti. Il progetto, denominato Biblioteca Elettronica di Scienze Sociali del Piemonte (BESS), è stato un successo insperato e ha visto crescere negli anni il numero dei partecipanti e le iniziative condivise. Oggi il lavoro si concentra su tre assi di attività a cui l'Ires partecipa con impegno costante: abbonamenti condivisi a pacchetti di risorse on line; una biblioteca digitale che ha raggiunto oltre settecentomila pagine ricercabili full text tramite un repository sviluppato e gestito dal CNR-IRCrES (www.digibess.it) e da un team di operatori selezionato con la collaborazione dell'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo e infine un'attività di e-publishing condotta in modo cooperativo da Camera di Commercio di Torino, CNR-IRCrES e Ires e avviata l'anno scorso.

Tra i contenuti digitali raccolti e resi disponibili nel repository digitale si trovano dal 2015 tutti i circa 900 volumi editi dall'Ires dalla sua fondazione ad oggi. Un fondo ricercabile attraverso le più potenti chiavi di ricerca rese possibili dalla totale digitalizzazione e

dall'architettura completamente open source che consente ricerche istantanee in grandi archivi con tempi di risposta istantanei "à la Google". Tramite questa realizzazione e l'accesso alle banche dati acquistate direttamente o via BESS si può dire che le risorse a disposizione dei ricercatori dell'Istituto e del pubblico abbiano non solo mantenuto ma anche aumentato la dimensione e la qualità che erano nelle intenzioni dei fondatori e che sono oggi rese possibili dalle nuove tecnologie.

La soddisfazione per il risultato raggiunto non deve però far trascurare come le future traiettorie tecnologiche ed economiche continuino ad essere imprevedibili e a rapido impatto. La necessità di mantenere e sviluppare processi di aggregazione e cooperazione è sempre più necessaria e ineludibile. Se le innovazioni avvengono attraverso processi di rottura degli equilibri con effetti globali immediati, essenziali permangono le risposte a scala locale. Solo i profili tecnici delle soluzioni devono essere ridefiniti e aggiornati volta per volta attraverso la mobilitazione flessibile del territorio, come il Centro di Documentazione dell'Ires ha cercato fin qui di fare.

Vogliamo ricordare con affetto il nostro Direttore Andrea Prele che ci ha lasciato.

Giorgio e Tommaso





Willem de Kooning
Woman in Red and White Striped Dress
Oil on canvas
1955
100 x 100 cm
Museum of Modern Art, New York

Introduzione

Davide Barella, Vittorio Ferrero

Ires

A partire dalla seconda metà degli anni novanta e per oltre un decennio sono state varate, in tutte le regioni italiane, una serie di politiche volte a promuovere programmi/progetti di sviluppo locale. A testimoniare la rilevanza del fenomeno, anche nel caso piemontese, è sufficiente richiamare i principali strumenti utilizzati nella nostra regione in quel periodo: programmi di sviluppo locale, Leader, progetti integrati di sviluppo turistico d'area, patti territoriali, progetti integrati di area, programmi integrati di sviluppo locale, programmi territoriali integrati. Benché differenziati nelle loro caratteristiche operative (per regole di funzionamento, dimensione finanziarie ed estensione territoriale), tali strumenti presentavano diversi tratti comuni: un'attenzione alle risorse e potenzialità endogene dei territori, il tentativo di porre le basi per forme di programmazione/progettazione sovracomunale, il costante richiamo al principio dell'integrazione variamente declinato (tra settori, tra soggetti, tra fondi, tra livelli di governo). L'insieme di queste iniziative e la loro specifica concentrazione temporale permette di riferirsi a quell'esperienza come a un fenomeno unitario, una vera e propria "stagione delle politiche di sviluppo locale", apertasi e chiusasi con due crisi che hanno caratterizzato la storia recente (quella del 1993 e quella del 2008). A partire dal 2008 si è infatti registrato un sostanziale calo di entusiasmo e di iniziative in questo ambito di policy (anche se non generalizzato poiché alcune iniziative proseguono, ad esempio i programmi "Leader" e i programmi territoriali integrati). Le ragioni di questo mutamento di clima sono ovviamente diverse. Alcune provengono per così dire dall'interno. Anche se un bilancio complessivo di quella stagione non è stato fatto, nel corso degli anni non sono infatti mancati giudizi critici rispetto ad alcune esperienze di sviluppo locale. Altre ragioni sono di carattere più generale. L'irrompere dell'ultima crisi economica, le difficoltà della finanza pubblica, il complessivo ridisegno delle istituzioni del governo locale avviato negli ultimi anni sono tutti elementi che contribuiscono a rimescolare le carte e ridefinire il quadro di riferimento delle politiche di sviluppo locale.

Per riflettere su questi temi, la Regione Piemonte (Settore Programmazione negoziata) ha promosso, in collaborazione con l'Ires Piemonte, il convegno "L'approccio allo sviluppo locale e le politiche regionali", che si è tenuto lo scorso 30 novembre 2015. Introdotto dal Vicepresidente e Assessore regionale al Bilancio Aldo Reschigna, e dal Presidente del Consiglio Regionale Mauro Laus, ai lavori hanno partecipato ricercatori, esperti, funzionari pubblici e addetti ai lavori. Il programma del convegno era

La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

Introduzione

Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

Riprogettare la finanza
e il governo locale

Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

Pubblicazioni

organizzato in tre parti. Nella prima si sono svolti tre interventi. Il primo, a cura di Flavia Pesce e Erica Meloni (dell'IRS di Milano), ha focalizzato l'attenzione su un'esperienza straniera: un programma di sviluppo promosso a Berlino nello scorso decennio. I risultati di una ricerca interamente dedicata alle politiche di sviluppo locale realizzate in Piemonte nel periodo 1994-2006 hanno costituito l'oggetto dell'intervento di Filippo Barbera (Università di Torino). Carlo Salone (Politecnico e Università di Torino) ha concluso la prima parte del convegno proponendo alcune riflessioni critiche su questo insieme di politiche, evidenziandone luci e ombre. La seconda parte del convegno ha visto come relatori funzionari della Regione Piemonte e ha focalizzato l'attenzione sui principali programmi regionali di sviluppo locale, attualmente in via di formulazione o messa in opera. Alfonso Facco (Settore programmazione negoziata) ha ricostruito la storia dei programmi territoriali integrati; una storia "faticosa" in ragione dei tagli apportati alla loro principale fonte di finanziamento, il Fondo Sviluppo e Coesione. Lucia Barberis (Settore Sviluppo sostenibile e qualificazione del sistema produttivo del territorio) ha sinteticamente riassunto sia le caratteristiche dei programmi integrati di sviluppo urbano, sia la fase di avvio dell'iniziativa "aree interne". I programmi di sviluppo locale "Leader", ovvero lo strumento per lo sviluppo territoriale con maggior storia ed esperienza, oggi in fase di rinnovato decollo nel nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, è stato il tema dell'intervento di Bianca Eula (Direzione Agricoltura). L'ultima parte del convegno ha raccolto una serie di testimonianze più eterogenee ma non meno interessanti. Mario Poma

(Assopiemonte Leader) ha illustrato alcuni interventi promossi nell'ambito del programma Leader, sottolineando l'importanza e il valore aggiunto di queste esperienze volte a far dialogare soggetti e attori dello sviluppo locale. Augusto Vino (Alea) ha riassunto i risultati di una recente ricerca dedicata ad analizzare le politiche di sviluppo locale svolte in provincia di Cuneo negli ultimi 15 anni. Il ruolo della Provincia di Torino nei diversi programmi di sviluppo così come le competenze in materia affidate alla neocostituita Città metropolitana sono stati i temi affrontati da Mario Lupo (Città metropolitana). Albino Caporale (Regione Toscana) ha invece tratteggiato l'evoluzione di queste politiche nell'esperienza toscana, mentre Giovanni Carrosio (Comitato nazionale aree interne) ha delineato gli elementi essenziali della strategia "aree interne", l'ultima iniziativa di sviluppo locale lanciata e promossa dallo stato centrale. I lavori si sono infine conclusi con l'intervento di Mario Viano (Ires Piemonte) che ha richiamato il Piano territoriale regionale quale strumento di riferimento per le politiche di sviluppo locale. In questo numero di "Informalres" si è scelto di restituire una parte dei contributi offerti dai relatori nel corso del convegno. In particolare, abbiamo selezionato gli interventi con maggior ancoraggio alla realtà piemontese e abbiamo chiesto ai rispettivi autori di risistemare e integrare in un breve scritto i contenuti dei loro interventi (una sorta di "atti di convegno"). Il quadro che emerge non costituisce certo un'analisi sistematica di questa stagione ma offre nondimeno un insieme composito e articolato di elementi e riflessioni che consente di "farsi qualche idea" sulle politiche per lo sviluppo locale piemontesi.

Le politiche per lo sviluppo locale in Piemonte: uno sguardo d'insieme

Filippo Barbera

Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Torino

Elena Sinibaldi

ACTA

Territorio e integrazione sono due concetti chiave delle politiche per lo sviluppo locale e hanno contraddistinto quella stagione di *policy* che – dai Patti territoriali ai Progetti integrati – ha contribuito a promuovere un “nuovo paradigma” per le politiche territoriali. Fino alla fine degli anni '80, infatti, le politiche per lo sviluppo dei territori sono state costituite da un insieme di elementi *indifferenti* al territorio e all'integrazione, ovvero:

- una focalizzazione sulla grande impresa, intesa come motore dello sviluppo territoriale;
- una marcata standardizzazione delle misure di intervento, che non considerava l'eterogeneità dei territori;
- un preminente sforzo finanziario in investimenti per opere pubbliche;
- un ruolo centralizzato di guida del settore pubblico.

È solo con la crisi dei primi anni '90 che si afferma un nuovo “paradigma”, parzialmente influenzato dall'esperienza dei distretti industriali, in cui il *territorio* diventa un elemento costitutivo dello sviluppo e l'integrazione degli interventi acquista un ruolo fondamentale.

All'interno di questo generale mutamento di paradigma sono state avviate in Piemonte, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, un numero rilevante di esperienze di programmazione integrata dello sviluppo locale. Ogni singola esperienza si è caratterizzata per specifici elementi in ragione degli obiettivi perseguiti, delle regole procedurali utilizzate e dei territori ammissibili. Queste iniziative sono state oggetto di numerose riflessioni ma le analisi svolte hanno sempre messo a fuoco singoli strumenti (ad esempio i Patti territoriali, i Programmi integrati di sviluppo locale) o puntuali esperienze territoriali (ad esempio i Patti della Provincia torinese). In altre parole, è sostanzialmente mancato uno sguardo diacronico, capace di evidenziare eventuali continuità, sovrapposizioni e incoerenze *tra* i diversi strumenti.

A partire da queste considerazioni, questo contributo analizza i programmi per lo sviluppo locale nella loro sequenza temporale, ricostruendo in quale misura questi si siano sedimentati, promuovendo stabili aggregazioni intercomunali e durevoli cabine di

La biblioteca dell'Ires: origine, evoluzione e recenti tendenze.

Introduzione

Le politiche per lo sviluppo locale in Piemonte: uno sguardo d'insieme

Lo sviluppo territoriale tra istituzionalizzazione e pratiche locali

I Programmi Territoriali Integrati del Piano Territoriale Regionale finanziati dal PAR FSC 2007-2013

Dai PISU alle Aree Interne, le esperienze di sviluppo locale sostenute dai POR FESR

I programmi di Sviluppo Locale (PSL) del PSR FEASR 2007-2013

Leader in azione: riflessioni dall'esperienza sul campo

Programmi e progetti per lo sviluppo locale nel territorio cuneese

Promozione e coordinamento dello sviluppo locale in area vasta

I piemontesi stanno meglio o peggio di un anno fa?

Ricerca e conoscenza sul tema della salute mentale in Piemonte: dai processi di cura ai percorsi di salute

Riprogettare la finanza e il governo locale

Le cave in Piemonte. Rapporto Ires 2015

L'Ires per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino

Pubblicazioni

regia o strutture di implementazione. L'analisi svolta ha infatti permesso sia di comparare le caratteristiche delle diverse politiche, individuando elementi comuni e differenze, sia di mettere a fuoco come la progettualità locale si è diffusa e sedimentata sul territorio regionale¹.

Gli strumenti: quadro normativo e regole di funzionamento

La ricerca ha preso in esame un arco temporale, dalla metà degli anni '90 alla metà del primo decennio del nuovo secolo, analizzando le seguenti esperienze:

- i Progetti integrati tematici (settore turismo), previsti e finanziati con il DOCUP 1994-1999 (PIST) e preceduti dall'esperienza pilota dei Progetti Integrati di sviluppo turistico d'area (PI);
- i Piani di sviluppo locale relativi ai diversi periodi dell'iniziativa comunitaria Leader;
- i Patti territoriali (generalisti e agricoli);
- i Progetti integrati d'area (PIA), promossi con il DOCUP 2000-2006 (misura 3.1.a);
- i Programmi integrati di sviluppo locale (PISL), promossi e finanziati con l'Accordo di Programma Quadro dell'ottobre 2004, risorse FAS;
- i Programmi Territoriali Integrati (PTI), promossi con l'Accordo di Programma Quadro del novembre 2005 e finanziati con il Piano Attuativo Regionale FAS/FSC 2007-2013.

I diversi programmi sono stati esaminati con riferimento a tre dimensioni:

1. i tipi di integrazione promossi;
2. le caratteristiche processuali;
3. la governance multilivello.

Rispetto al primo punto, l'analisi ha comparato le diverse esperienze rispetto alle molteplici definizioni del termine "integrazione"; quest'ultima può infatti declinarsi nelle seguenti dimensioni:

- *territoriale*: quando gli interventi sono all'insegna di un'idea di "area vasta" non corrispondente a confini amministrativi;
- *orizzontale*: quando i finanziamenti sono rivolti a segmenti diversi di uno stesso settore (ad esempio, il sostegno allo sviluppo rurale può finanziare il capitale fisso delle imprese, la formazione dei lavoratori, le infrastrutture immateriali, ecc.);
- *pubblico-privato*: quando i finanziamenti sono rivolti a progetti promossi da soggetti sia pubblici che privati;
- *multisettoriale*: in relazione al carattere mono o pluri settoriale degli interventi;
- *finanziaria*: in base alla possibilità del progetto di attingere a fondi diversi.

L'unico tipo di integrazione sempre presente è quella territoriale, che presuppone un qualche tipo di aggregazione di "area vasta", svincolata da confini amministrativi. Questa è quindi la caratteristica costante che ha accompagnato più di dieci anni di politiche pubbliche per lo sviluppo locale; un periodo di tempo rilevante, che ha costituito un'importante finestra di opportunità per la nascita e il consolidamento di *strutture di implementazione di area vasta*. Del resto, come vedremo, l'area vasta non è, da sola, sufficien-

¹ Questo contributo trae origine da una ricerca pubblicata nel 2013 dal titolo "Le politiche per lo sviluppo locale della Regione Piemonte (1994-2006)". Il lavoro, promosso dalla Regione Piemonte nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro "Azioni di sistema" e coordinato dall'Ires Piemonte, può essere consultato e scaricato presso il sito web regionale. Ad esso si rinvia per maggiori informazioni.

te per qualificare una politica per lo sviluppo. Da una parte, infatti, l'aggregazione di area vasta cambia in modo sensibile in relazione al disegno di *governance* multilivello adottato. In altre parole, l'area vasta si deve sempre accompagnare a uno o più attori forti che "trainano" il territorio e guidano la coalizione. E ciò cambia in funzione delle responsabilità attribuite dal disegno di *governance* multilivello. Inoltre, l'area vasta è un semplice "contenitore" il cui significato cambia in modo sensibile in relazione alle altre dimensioni dell'integrazione.

Il processo di policy

I programmi analizzati presentano poi sostanziali differenze riguardo le caratteristiche di processo. Innanzitutto le modalità di individuazione dell'area vasta vedono la costante presenza di meccanismi *bottom-up* più o meno "puri". Nel caso di Leader, Patti e PIA i territori si aggregano dal basso senza eccessivi vincoli. Nel caso dei PIST la Regione individua le macro-aree "bersaglio" al cui interno i territori scelgono come aggregarsi. Per PISL e PTI le aggregazioni devono invece rispettare un vincolo demografico minimo. La fase di selezione è piuttosto complessa e a più livelli: quasi sempre il processo prevede una fase di valutazione dei contenuti distinta da una di verifica di requisiti formali. Inoltre, l'analisi ha evidenziato la *pluralità* ed eterogeneità dei criteri di selezione adottati nelle diverse esperienze, anche quando si trattava di politiche molto ravvicinate nel tempo; ad esempio, PISL e PTI si basano su metodi e criteri di selezione diversi: i

primi utilizzano scale di valutazione quantitative, mentre i secondi si basano piuttosto su variabili qualitative. Inoltre, tra le due politiche cambia sensibilmente la rilevanza attribuita ad alcune componenti, quali l'analisi SWOT e gli studi di fattibilità. Differenze significative si rilevano anche riguardo gli esiti dei processi di selezione: infatti, solo i PIST e i PISL hanno effettuato un'effettiva scrematura dei progetti, mentre negli altri casi la selezione non ha prodotto vere e proprie esclusioni. Si riscontra infine una diversa attenzione per la presenza dello studio di fattibilità e per il disegno della fase di gestione, elementi tradizionalmente trascurati nelle politiche per lo sviluppo locale.

La governance multilivello e la sedimentazione istituzionale

La cronologia delle politiche mostra la transizione da un modello tendenzialmente gerarchico o a "regia regionale" a un modello multilivello in cui Province e amministrazioni locali svolgono un ruolo più importante. Ad esempio, nei PIA viene meno il modello gerarchico che poneva al vertice la Regione mentre si assiste a un coinvolgimento istituzionale più ampio, con le Province che svolgono funzioni di coordinamento e regia con i territori. Nei PISL e nei PTI la governance multilivello viene però ridefinita: alle Province viene assegnato un ruolo più defilato e vengono attivati direttamente i territori e i Comuni. La rappresentazione cartografica delle aggregazioni territoriali permette di confrontare la geografia di tre politiche cruciali: i Patti, i PIA e i PTI². Come si può

² Sono state scelte queste tre politiche perché si tratta delle esperienze progettuali che hanno avuto maggior diffusione ed estensione territoriale (PISL e Leader sono più modesti, inoltre i PTI traggono alimento dai PISL); si collocano in diversi periodi dell'esperienza da noi esaminata, grosso modo i Patti sono all'inizio, i PIA verso metà e i PTI sono gli ultimi, e ciò consente di verificare meglio la solidità delle eventuali aggregazioni intercomunali senza disperdersi in troppe elaborazioni cartografiche; sono esperienze per le quali si dispone di dati e informazioni abbastanza robuste (tutte e tre le esperienze sono state ampiamente studiate).

rilevare (fig. 1), sussiste una buona sovrapposizione tra le aree dei Patti e quelli dei PIA; spesso, infatti, i PIA si sono basati sui Tavoli di concertazione locale dei Patti e questo ha contribuito a mantenere la continuità territoriale. Nella realtà torinese è stato importante il ruolo svolto dalla Provincia nelle due politiche. Interessante è il caso della provincia del Verbano-Cusio-Ossola, in cui le diverse esperienze coinvolgono sempre l'intero territorio provinciale. Anche nel cuneese i confini rimangono abbastanza stabili, grazie alla regia attuata dalle Comunità Montane. Altri territori si aggregano invece cogliendo opportunità contingenti (il caso del PTI Torino 2006 che aggrega il Patto di Susa e del Pinerolese), o sfruttando geometrie variabili (il PIA Pay-Sage che aggrega al Patto del Canavese alcuni Comuni del biellese sulla Serra d'Ivrea).

Si rileva invece una più marcata discontinuità nella transizione tra PIA e PTI: come già notato in altre analisi (Lapo-Corep, 2010), le aggregazioni territoriali dei PTI non ricalcano precedenti esperienze. Un'eccezione a questa situazione, come prima sottolineato, è il V.C.O., che mantiene gli stessi confini nelle tre politiche. Va al riguardo sottolineato che le poche aggregazioni territoriali che si mostrano molto stabili in tutte e tre le politiche sono quelle legate a confini amministrativi (Provincia nel caso del V.C.O. e Comunità Montana Valle Gesso Vermentagna Pesio). La stabilità temporale della governance, quindi, pare legata in modo significativo alla presenza di un "contenitore" di government.

Come già richiamato, del resto, le coalizioni di sviluppo sono efficaci se sono "trainate" da una leadership locale che, per ragioni dimensionali e/o politiche, assume la guida del progetto e ne garantisce la continuità nel tempo. L'analisi dei "soggetti

responsabili", ovvero degli attori che nelle politiche analizzate si sono "fatti carico" di compiti di promozione, regia e coordinamento, consente di verificare quali istituzioni hanno svolto tali funzioni. Nel complesso dei casi considerati (125 programmi) il ruolo di soggetto responsabile è stato svolto soprattutto dai Comuni (50,4% dei casi), seguiti dalle Comunità montane (21,6%), le Province (12%) e i GAL-Gruppi di Azione Locale (8,8%). La *governance multilivello* è dunque stata complessivamente capace di attivare una progettualità diffusa sul territorio, scendendo sotto il livello provinciale.

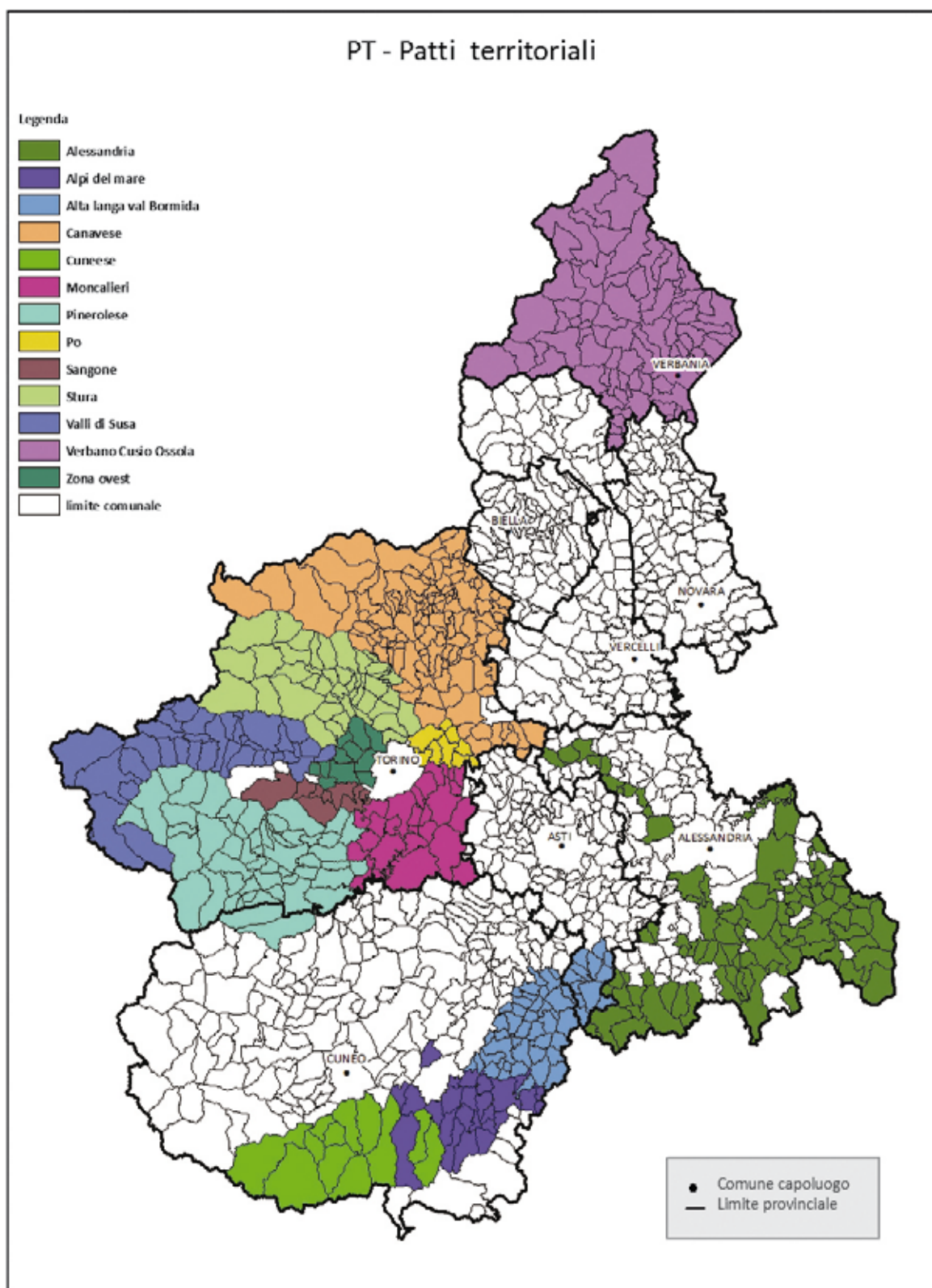
Conclusioni

Le politiche per lo sviluppo locale hanno rappresentato una stagione importante di *policy*, che ha suscitato sia entusiasmi che critiche. L'articolo ha affrontato la questione da una prospettiva inedita, osservando le diverse esperienze in chiave diacronica e comparata.

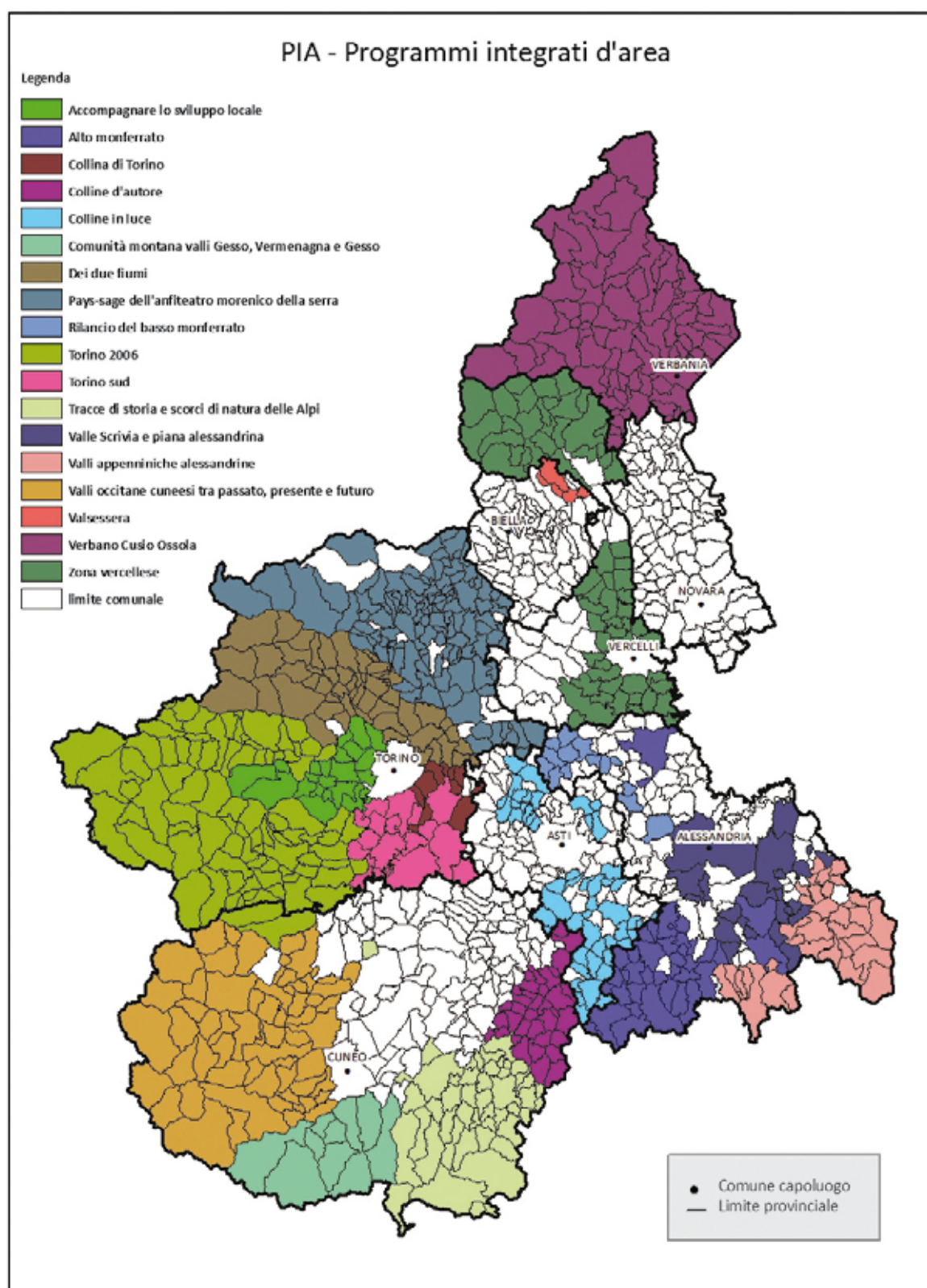
L'analisi effettuata permette infine di distinguere due aspetti sottesi ai programmi per lo sviluppo locale. Con essi si desidera promuovere lo sviluppo locale (qualunque definizione si dia di esso) o promuovere processi di programmazione negoziata? La risposta ovvia potrebbe essere entrambe le cose ma l'esperienza piemontese sembra seguire un percorso che parte dall'intenzione di promuovere sviluppo locale, ma poi sfocia nella programmazione negoziata. I due aspetti andrebbero però tenuti distinti, in quanto:

- la programmazione negoziata rappresenta il sintomo delle trasformazioni della pubblica amministrazione (accordi invece di gerarchia, integrazione anziché settorialità ecc.) e dovrebbe essere

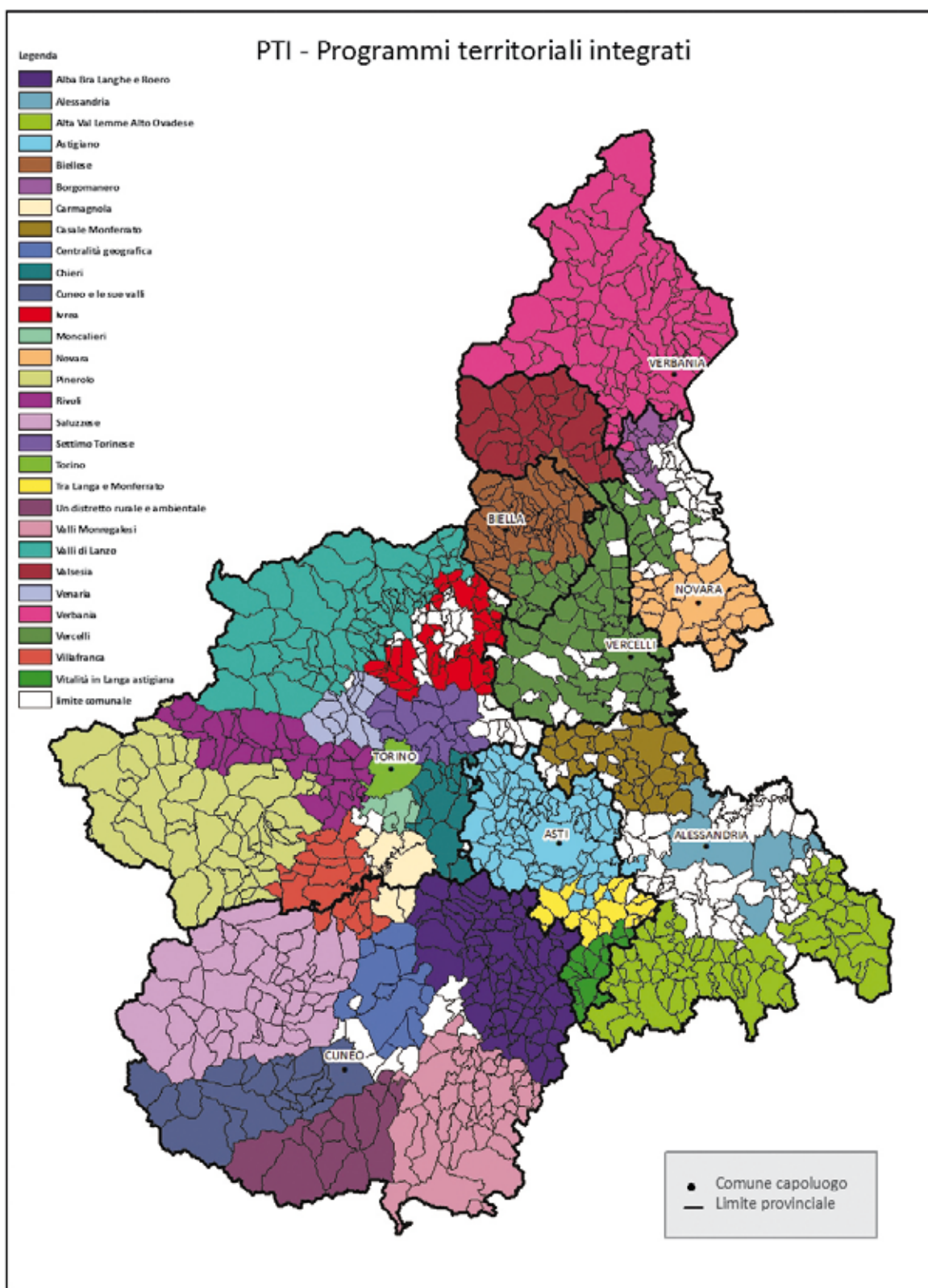
Fig. 1 Aggregazioni territoriali: Patti, PIA e PTI



Fonte: elaborazioni Ires Piemonte



Fonte: elaborazioni Ires Piemonte



Fonte: elaborazioni Ires Piemonte

la modalità ordinaria di "fare politiche", almeno quelle di un certo respiro, non riguardare solo le politiche per lo sviluppo;

- le politiche per lo sviluppo, per contrasto, dovrebbero essere politiche "straordinarie", non estese a tutti i territori ma solo a quelli che si trovano in particolari condizioni, sia negative (di crisi) sia positi-

ve (approfittare di specifiche opportunità). Questi due modelli hanno conseguenze molto diverse in relazione al modello di selezione e distribuzione delle risorse e la loro implicita sovrapposizione, spesso per ragioni politico-elettorali, non ha giovato alla "buona reputazione" delle politiche per lo sviluppo locale.

Bibliografia

- Barbera F., 2001, *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*, in "Stato e mercato", n. 3
- Cersosimo D. (a cura di), 2000, *Il territorio come risorsa*, Formez/Donzelli, Roma
- Ires Piemonte, 2013, *Le politiche per lo sviluppo locale della Regione Piemonte (1994-2006). Inquadramento generale e studi di caso*, Rapporto di ricerca, Torino
(http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/media/files/Le%20Politiche%20per%20lo%20Sviluppo%20Locale_web.pdf)
- Lapo-Corep, 2010, *I Programmi Territoriali Integrati in Piemonte. Coalizioni, progetti e governance dell'attuazione*, Rapporto di ricerca, Torino
(http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/media/files/Materiale_sem_21012011.pdf)
- Pasqui G., 2005, *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma
- Vesan P., Sparano V., 2010, *I partenariati per lo sviluppo locale*, Carocci, Roma

Lo sviluppo territoriale tra istituzionalizzazione e pratiche locali

Carlo Salone

Università e Politecnico di Torino (Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio)

Pare interessante porre l'accento sulla necessità di stilare un bilancio che non si riduca soltanto all'impatto economico-finanziario che queste iniziative hanno avuto sugli equilibri territoriali della Regione e sull'eventuale incremento di capacità amministrativa nei sistemi locali, perché una dimensione meramente quantitativa della valutazione ci porta talvolta a considerare un solo elemento dell'ampio ventaglio di questioni che l'esperienza dello sviluppo locale in Italia ha rappresentato in questi anni. Uno degli aspetti più rilevanti è stato quello di avere saputo incoraggiare pratiche che un tempo erano considerate di esclusivo appannaggio di modalità auto-organizzative dell'azione collettiva e di farle diventare in qualche modo patrimonio operativo abituale anche delle pubbliche amministrazioni. Ciò con effetti da un lato positivi perché hanno garantito una maggiore rappresentanza degli interessi degli attori non istituzionali del mercato come del terzo settore nelle pratiche di sviluppo, ma dall'altro negativi, perché hanno prodotto, a mio modo di vedere, una sorta di sterilizzazione e anche di ritualizzazione, delle dinamiche dello sviluppo locale. Credo di essere stato invitato al seminario perché, a un certo punto della mia storia di ricercatore, mi sono occupato del rapporto controverso tra programmazione territoriale integrata e politiche territoriali regionali di taglio tradizionale, e l'ho fatto insieme a Sergio Conti quando quest'ultimo era alla chiusura della propria esperienza amministrativa come assessore regionale alle politiche territoriali. Questo nostro lavoro comune di riflessione è stato poi condensato in un contributo pubblicato in un quaderno Ires che s'intitola, appunto, "Programmazione integrata e politiche territoriali". Le premesse del lavoro "Programmazione integrata e politiche territoriali", visto con gli occhi di oggi, in un certo senso sembrano davvero archeologia. In quel rapporto volevamo fare il punto su quelle che erano state le proposte dei PTI in Piemonte, nel periodo tra il 2005 e il 2010. Un punto fermo della nostra riflessione era essenzialmente quello secondo il quale ci si trovava ormai di fronte a una irreversibile ritirata dello Stato centrale rispetto alle autorità subnazionali nel campo della gestione delle politiche di sviluppo e quindi anche di fronte a una forma di evoluzione organizzativa dello Stato, da piramide gerarchicamente organizzata – formatasi all'apogeo dello Stato nazione – a uno Stato sempre più reticolare, costituito da agenzie e da soggetti decentrati e attraverso deleghe ai poteri locali, il che avrebbe avuto come conseguen-

La biblioteca dell'Ires: origine, evoluzione e recenti tendenze.

Introduzione

Le politiche per lo sviluppo locale in Piemonte: uno sguardo d'insieme

Lo sviluppo territoriale tra istituzionalizzazione e pratiche locali

I Programmi Territoriali Integrati del Piano Territoriale Regionale finanziati dal PAR FSC 2007-2013

Dai PISU alle Aree Interne, le esperienze di sviluppo locale sostenute dai POR FESR

I programmi di Sviluppo Locale (PSL) del PSR FEASR 2007-2013

Leader in azione: riflessioni dall'esperienza sul campo

Programmi e progetti per lo sviluppo locale nel territorio cuneese

Promozione e coordinamento dello sviluppo locale in area vasta

I piemontesi stanno meglio o peggio di un anno fa?

Ricerca e conoscenza sul tema della salute mentale in Piemonte: dai processi di cura ai percorsi di salute

Riprogettare la finanza e il governo locale

Le cave in Piemonte. Rapporto Ires 2015

L'Ires per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino

Pubblicazioni

za una definitiva territorializzazione delle politiche sviluppo, non soltanto in Italia ma anche in Europa. Questa territorializzazione in qualche modo cercava anche di legittimare le forme dell'azione pubblica agli occhi di una società sempre più lontana dal sentirsi integrata in termini identitari in un contenitore "vecchiotto" come lo Stato-nazione. Questa legittimazione dei territori sarebbe passata attraverso nuove forme di intervento nel campo dello sviluppo economico e sociale. Accanto a queste dimensioni, altri aspetti erano presenti come punti di riferimento chiave in quella stagione. Sembra un passato lontano, ma in effetti l'impressione è che quello che è successo nella seconda metà del passato decennio abbia cambiato radicalmente il quadro di riferimento. Allora i temi-chiave erano la coesione territoriale, il policentrismo, la necessità di uscire dal vicolo cieco delle politiche regionali di stampo neo-keynesiano orientate a sostenere e incentivare soprattutto i settori produttivi, per interrogare invece i territori attraverso una formula che ha poi avuto la fortuna di essere consacrata da Fabrizio Barca come "politiche *place-based*". Politiche che coinvolgono i territori, rendendoli parte attiva nella concezione e non soltanto nell'attuazione dell'azione di sviluppo. In tutto ciò sembrava che la situazione italiana, a parte alcune isole felici, avesse un ritardo complessivo da colmare, quindi ci sembrava di essere di fronte alla formulazione di un nuovo paradigma, per così dire, un paradigma "incerto" come quello dello sviluppo locale o territoriale che tuttavia nessuno ha mai provato davvero a definire. In effetti, la sua definizione "lasca" in genere ci accomuna in un assenso generale intorno ai suoi contenuti, ma se entrassimo nei dettagli penso che emergerebbero posizioni molto diverse. Tant'è vero che poi il personale politico nelle amministrazioni decentrate nelle politiche di svilup-

po locale ci mette un po' di tutto: sviluppo locale e ospedali, sviluppo locale e trasporti ecc. Lo sviluppo locale è diventato una sorta di mantra, è una cosa che mi infastidisce molto ma in molti abbiamo contribuito a provocare quest'effetto.

Tutto ciò appartiene a un periodo storico molto vicino ma che sembra remoto in termini di atmosfera culturale, perché nel frattempo ci siamo accorti che, per esempio, sotto il profilo demografico, il Settentrione d'Italia mostrava una progressiva diversificazione tra un Nord-ovest sostanzialmente stagnante, con alcune punte locali di crescita moderata, e un Nord-est e una Lombardia che invece presentavano, soprattutto nell'asse centrale padano, dei sistemi territoriali caratterizzati da una vitalità demografica molto elevata. Potremmo discutere sul ruolo di fattori esogeni come l'immigrazione nell'imprimere questa vitalità, tuttavia sta di fatto che questa vitalità demografica riflette in un certo senso anche una maggiore attrattività di questi territori. In effetti, tra il 2001 e il 2011 alcune aree del Nord del paese hanno continuato a crescere in termini di popolazione e hanno continuato anche ad alimentare un mercato del lavoro molto più dinamico, il che significa anche un tessuto connettivo molto più ricettivo dal punto di vista delle opportunità sociali. Questa situazione invece non è ravvisabile in Piemonte, e questo è un elemento che non può non interrogare i decisori politici e coloro i quali si esercitano nell'arduo compito di tracciare linee di indirizzo di politiche di sviluppo, in particolar modo per quanto riguarda alcuni sistemi periferici come quelli a cui era rivolto in modo prioritario lo strumento della programmazione integrata. L'esperienza piemontese, che ha visto per la prima volta ragionare in modo sistematico il governo regionale e le amministrazioni decentrate sui sistemi locali territoriali come livelli attivi e non soltanto re-

ettori passivi dei finanziamenti per lo sviluppo, ha saputo produrre l'esperienza dei Programmi territoriali integrati. Nel quadrante metropolitano si sono concentrate in modo molto "fitto" iniziative che in quegli anni tendevano prevalentemente a concentrarsi su alcuni contenuti specifici, essenzialmente le energie rinnovabili, le tecnologie orientate al risparmio energetico e applicate alla dimensione territoriale e l'efficientamento di sistemi di trasporto. Non voglio entrare nel dettaglio di questo lavoro che era in qualche modo mirato soprattutto a concentrare l'attenzione sui contenuti dominanti delle politiche rispetto ai differenti quadranti territoriali in cui abbiamo idealmente suddiviso la regione (sud-est, sud-ovest, nord-est e quadrante metropolitano). Mi limito a fare una piccola incursione nell'ambito metropolitano perché qualcuno all'inizio ha evocato il nodo dell'almeno parziale incoerenza tra strumenti analitici e territori di progetto per quanto riguarda in particolar modo la scala metropolitana.

Nella figura 1 sono rappresentate, da un lato, le zone omogenee fissate dall'articolo 27 dello Statuto della Città metropolitana e, dall'altro, il territorio oggetto di attività di "Torino metropoli 2025": come potete notare, la dimensione della città metropolitana sopravanza largamente il tessuto territoriale interessato dall'azione di "Torino metropoli 2025". Questo aspetto pone un problema chiarissimo di coordinamento tra le diverse entità che lavorano per la definizione delle linee di sviluppo in questa dimensione, ma è ancor più interessante fare un confronto tra queste due entità sovrapposte con gli Ambiti di integrazione territoriale che erano stati messi a punto a suo tempo dal Piano territoriale regionale. Ci si chiede allora a chi giovi tutta questa produzione di conoscenza territoriale quando poi le amministrazioni pubbliche non si parlano, non si scambiano le informazioni, non

tentano almeno in modo negoziale di trovare una soluzione di compromesso tra tutte queste diverse indicazioni. Dico questo perché per esempio gli Ambiti di integrazione territoriale prodotti della Regione, formulati da quest'ultima nell'ambito del suo Piano territoriale di coordinamento, sono serviti da ispirazione in molti casi per la costruzione delle coalizioni di sviluppo, per i Programmi territoriali integrati. Poiché qualche effetto l'hanno avuto, anche se non sempre nella stessa misura: essi in un certo senso hanno costituito un *frame* di riferimento territoriale. Mi chiedo allora perché non provare a fare un lavoro di maggiore sovrapposizione, di *overlapping* tra queste esperienze. Voglio ancora evidenziare quelli che secondo me sono alcuni problemi rilevanti rispetto al tema dello sviluppo territoriale, in questa regione e in particolare modo con riferimento alla nostra area metropolitana.

1. Un primo problema concerne i livelli operativi della programmazione che, per quanto riguarda l'area metropolitana, sono rappresentati da più attori.
- Da "Torino metropoli 2025", che eredita la tradizione fulgida della pianificazione strategica degli anni Novanta, un periodo completamente diverso da quello attuale, per cui è difficile oggi valutare quanto sia davvero nella linea di quell'esperienza quanto è stato proposto da Torino metropoli con il Piano Strategico per il 2025. Si manifesta qui un'aspirazione all'eternità che mi fa tremare le vene ai polsi, e comunque rappresenta uno sforzo ammirevole di programmazione.
- Dalla Città metropolitana la cui azione, sul piano operativo, invece, è ancora tutta da costruire, perché non dimentichiamo che la Città metropolitana esce da una fase convulsa di riforma amministrativa e che quindi ha tutto il diritto di prendersi i tempi tecnici per riordinare le proprie forze.

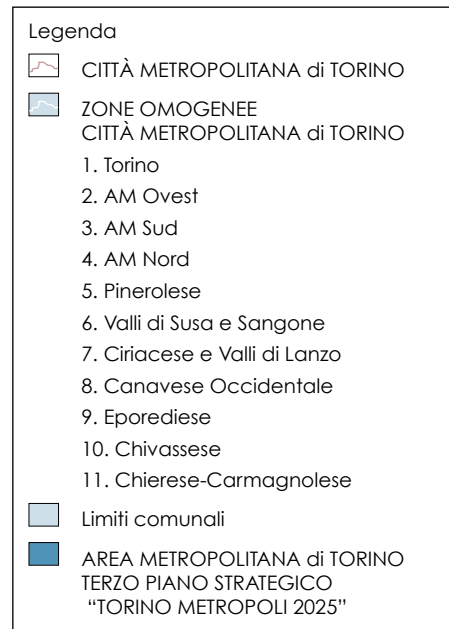
Fig. 1 La situazione alla scala metropolitana

Zone omogenee art. 27 Statuto Città Metropolitana, 2015 e Torino Metropoli 2025

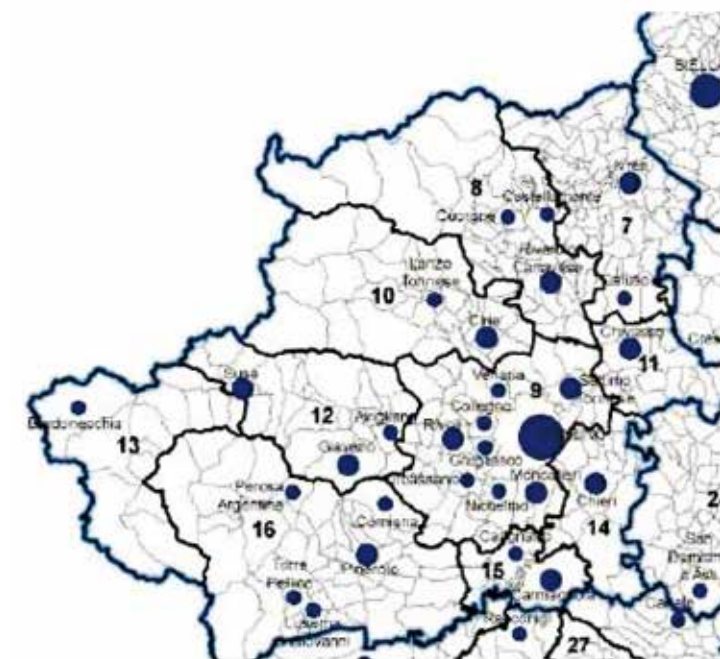


Ambiti di approfondimento sovracomunali (PTC2)

L'AREA METROPOLITANA DEL TERZO PIANO STRATEGICO "TORINO METROPOLI 2025" E LE ZONE OMOGENEE DELLA CITTÀ METROPOLITANA TORINESE



AIT Piano Territoriale Regionale, 2011



Analisi PTR, riferimento per PTI

Fonte: www.regione.piemonte.it/fsc

– Infine dalla Regione. Che cosa fa la Regione di fronte a tutto questo? Mi rendo conto che forse tendo a mettere il dito nella piaga, però in questa sede possiamo anche parlare dei conflitti che sorgeranno e in parte sono già latenti/presenti tra questi diversi livelli.

2. Un secondo aspetto problematico è la burocratizzazione dell'esperienza della programmazione territoriale integrata, non soltanto con riferimento all'area metropolitana, una burocratizzazione in parte inevitabile ma che è passata tuttavia in modo molto rapido attraverso i meccanismi della istituzionalizzazione che levano, a mio modo di vedere, linfa vitale a questa esperienza.

3. Un terzo nodo riguarda il fatto che molte volte tendiamo a identificare ciò che è locale con ciò che è buono, tendiamo cioè a idealizzare il locale, a santificarlo. Ma non sempre ciò che viene fatto delle coalizioni locali è buono, credo si renda necessario in questo caso una qualche forma di valutazione e controllo da parte di organismi sovra-ordinati, anche perché il locale non agisce mai da solo, ma agisce sempre, è banale dirlo, in connessione stretta con quello che accade nella dimensione globale.

4. Il quarto aspetto che citiamo sempre, è che ci sono dei vincoli di finanza pubblica e atteggiamenti del governo centrale non sempre incoraggianti, che non consentono a queste esperienze di costruire effettivamente nel tempo una capacità operativa che possa poi essere ereditata dalle amministrazioni nelle fasi successive. Quali sono

gli approcci da adottare? Temo di essere banale nel dire che occorre provare a dire "chi fa cosa" in questa suddivisione ancora incerta e confusa dei compiti tra livelli amministrativi diversi, di fronte a una riforma, quella introdotta dalla legge Delrio, che secondo me non aiuta moltissimo da questo punto di vista.

5. Un ulteriore aspetto che vorrei sottolineare è l'importanza di evitare di cristallizzare i rituali spenti e inerti come la partecipazione, la *governance* ecc., perché questi spesso nascondono forme molto più banali di esercizio del potere all'interno delle coalizioni locali.

6. Infine, l'ultimo punto, è il fatto che forse occorre, in scala sia metropolitana sia regionale, sviluppare un'attenzione nuova a ciò che accade ai margini della società e dell'economia e ai margini spaziali dei nostri sistemi territoriali, cercando di valorizzare tutte quelle esperienze ancora embrionali che costituiscono probabilmente la frontiera dell'innovazione. Lo dico perché i PTI che abbiamo analizzato nel corso della nostra esperienza si sono rivelati molto interessanti ma anche molto centrati su settori o intersezioni tra settori di tipo molto tradizionale. Se andiamo a vedere come sono stati concepiti e su quali settori sono stati costruiti i Programmi territoriali integrati in questi anni, troviamo molti riferimenti al trasferimento tecnologico nel settore delle nanotecnologie, ai poli di innovazione nel settore dell'automotive, ma gli effetti su questa Regione non si sono sentiti in modo poi così evidente.

La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

●
Introduzione

●
Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

●
Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

●
**I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013**

●
Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

●
I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

●
Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

●
Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

●
Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

●
I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

●
Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

●
Riprogettare la finanza
e il governo locale

●
Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

●
L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

●
Pubblicazioni

I Programmi Territoriali Integrati del Piano Territoriale Regionale finanziati dal PAR FSC 2007-2013

Alfonso Facco

Regione Piemonte

Già a partire dal programma di legislatura del 2005, la Regione Piemonte ha messo in atto un processo di istituzionalizzazione della progettazione integrata, fondandola su un modello di sviluppo regionale policentrico. Il concetto è stato, in seguito, ribadito anche nel documento economico finanziario (DPEFR) 2006-2008. In quel periodo si discuteva, all'interno del sistema politico istituzionale regionale, dell'uso dei nuovi fondi strutturali del periodo 2007-2013: questo intenso dibattito ha avuto come etichetta il documento di programmazione strategica operativa (DPSO-2006) che aveva l'ambizione di creare un unico contenitore per ragionare sulle politiche e sugli strumenti di attuazione di queste politiche in una logica coordinata e plurifondo. Nel frattempo era in atto la discussione sul Piano Territoriale Regionale e sull'articolazione del Piano stesso in ambiti di integrazione territoriale. Uno degli aspetti che si volle affrontare in quella sede fu, infatti, come mettere insieme gli aspetti programmatici con gli aspetti territoriali e ciò anche dal punto di vista della strumentazione amministrativa. Tutto questo processo di discussione aveva in qualche modo anticipato gli atti che l'amministrazione nazionale, anche sulla scorta delle indicazioni dell'Unione Europea, stava facendo. Ci trovavamo quindi in una situazione in cui il dibattito piemontese era perfettamente sinergico, se non anticipatorio, rispetto a quella che era la discussione che avveniva a livello nazionale e comunitario. Uno dei pezzi di questa politica fu il riconoscimento del contributo proveniente dal territorio, dal basso, la politica cosiddetta "bottom up", che venne lanciata con un Accordo di programma con lo Stato nel 2004, poi rinforzato nel 2005, sul tema dello sviluppo locale, e in cui veniva presentato un quadro di condivisione delle politiche di sviluppo locale ai diversi livelli.

È in questo scenario che nascono i Programmi Territoriali Integrati: uno strumento con cui un insieme di attori interessati allo sviluppo strategico del territorio elaborano e realizzano progetti condivisi con l'obiettivo di valorizzare le potenzialità locali. Gli elementi distintivi di queste operazioni furono la valutazione ex ante dei programmi attraverso la verifica della coerenza delle proposte con gli indirizzi strategici regionali, la valutazione della fattibilità degli interventi proposti e il coordinamento orizzontale attraverso l'attivazione di un flusso di informazioni e di confronto costante con le direzioni regionali e provinciali competenti. Fu una grande operazione di coinvolgimento del territorio: furono interessati il 90% dei comuni piemontesi e quasi il 100% della po-

polazione; furono presentati oltre 1000 progetti, una stima di investimenti e necessità per circa 6 miliardi di euro, di cui una parte consistente proveniente dal sistema privato, insieme a risorse pubbliche locali e risorse regionali e nazionali.

La fase attuativa di questo programma si sta svolgendo in questo periodo. Dall'avvio della Linea di Azione Programmi Territoriali Integrati, ottobre 2013, ad oggi, sono stati sottoscritti 29 accordi di programma, con il coinvolgimento di 215 enti locali e il finanziamento di 310 progetti, per un totale di circa 95 milioni di investimenti.

Le progettualità riguardano:

- la valorizzazione dei circuiti del turismo culturale e naturalistico (in ambito montano e collinare);
- la riqualificazione territoriale (nelle aree urbane e nei centri storici minori per la risoluzione di problematiche ambientali);
- il miglioramento delle politiche energetiche (fotovoltaico, filiera bosco-legno e risparmio energetico del patrimonio pubblico);
- il miglioramento del tessuto produttivo piemontese;
- il miglioramento della viabilità e dei trasporti (in particolare accessi alle aree produttive);
- la promozione di interventi di assistenza e inclusione sociale.

I PTI sono uno strumento di integrazione multi-fondo: oltre alle risorse messe a disposizione dal Fondo Sviluppo e Coesione del programma attuativo 2007-2013, bisogna considerare le risorse che i territori sono riusciti a mobilitare, le risorse che sono state attinte da altre fonti finanziarie, e quelle provenienti da investimenti privati. In particolare il totale stimato di attivazione di investimenti privati è di circa 173 milioni di euro.

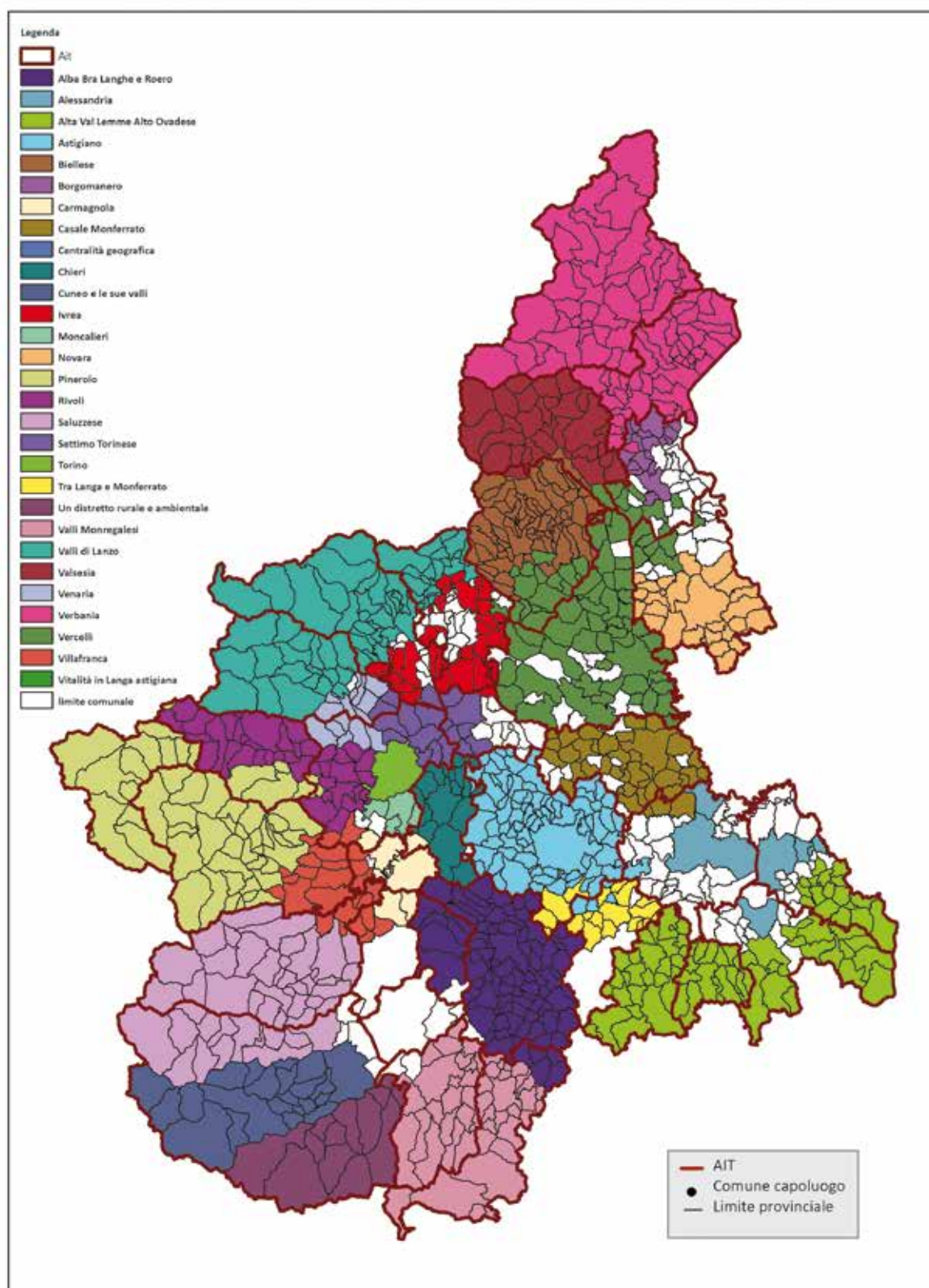
Il percorso del finanziamento di queste progettualità è stato lungo e tormentato: nel 2008 l'amministrazione regionale si rende conto che l'impostazione pluri-fondo che era stata data ai programmi territoriali in realtà non era riuscita a trovare un sostegno solido per cui affida al PAR FSC la copertura finanziaria, e si assegnano a queste politiche 142 milioni; nel 2011 si passa a 115 milioni, per finire nel 2013 a 55 milioni. In questi sette anni dalla messa a disposizione delle risorse a causa delle varie rimodulazioni del programma, le coalizioni hanno più volte dovuto ridiscutere le priorità.

A tal proposito deve essere ricordato come il Fondo Sviluppo e Coesione è stato uno di quei fondi che doveva costituire, nella programmazione 2007-2013, una delle gambe di queste politiche integrate, gambe che furono tagliate poco dopo la loro creazione: nella seconda metà del 2008 a causa della crisi che ha investito il sistema economico-finanziario ci fu una profonda ristrutturazione del ruolo e dell'ammontare del Fondo Sviluppo e Coesione: l'amministrazione regionale aveva a disposizione nel 2008 circa 900 milioni, adesso ne sta difendendo con grande fatica, poco più di 400 milioni; la politica sui programmi territoriali integrati è una di quelle che ha sopportato grandi riduzioni di risorse ma che, anche in occasione delle ristrutturazioni recentissime che si stanno apportando al Programma, sarà difesa strenuamente.

Da uno studio condotto da Ires Piemonte sulle regole di riparto delle risorse FSC (S. Piazza, 2015)¹ si può notare come i trasferimenti siano precipitati nel tempo. Anche la spesa in conto capitale dei Comuni ha visto una fortissima riduzione, i picchi attorno al 2005-2006 sono dovuti agli investimenti per le Olimpiadi;

¹ "Fondi Strutturali e Fondo Sviluppo e Coesione nella programmazione 2014-2020: criteri di riparto delle risorse fra Regioni più sviluppate", DPS, 13 novembre 2013.

Fig.1 Programmi territoriali integrati e Ambiti di Integrazione Territoriale



Fonte: elaborazioni Ires Piemonte

da allora la capacità di investimento si è drasticamente ridotta, il nostro Paese si è impoverito. Allora il problema è verificare se queste politiche integrate di sviluppo locale, che non si possono gestire nel giro di pochi anni, siano o meno riproponibili e di quali risorse debbano avere bisogno; per quella che è la nostra valutazione è necessaria una collaborazione inter-enti e a questo proposito esistono le competenze e le capacità a livello regionale e degli enti locali; ma necessitiamo anche dell'apporto di risorse scientifiche, economiche e politiche. Il problema infatti è capire se queste politiche abbiano, in un contesto attuale, la capacità di essere gestite dalla politica stessa che in questo ambito è contraddittoria:

da una parte dice di premiare le aggregazioni, dall'altra non può penalizzare le piccole organizzazioni che altrimenti rischierebbero di sparire.

In conclusione: le risorse da gestire sono drasticamente diminuite, almeno per quello che riguarda il fondo FSC è cambiata la regia, più centralizzata, e si va verso una stagione di piani settoriali e rapporti diretti tra singoli enti e livelli ministeriali. Si tratta di capire se vale ancora la pena, in questo nuovo quadro, discutere strategie territoriali interistituzionali e multi-settoriali. Noi crediamo che vi siano tutte le risorse e le forze per poter continuare nella progettazione e attuazione delle politiche di sviluppo locale integrate tra attori del territorio, fondi e progetti.



La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

●
Introduzione

●
Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

●
Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

●
I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

●
Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

●
I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

●
Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

●
Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

●
Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

●
I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

●
Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

●
Riprogettare la finanza
e il governo locale

●
Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

●
L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

●
Pubblicazioni

Dai PISU alle Aree Interne, le esperienze di sviluppo locale sostenute dai POR FESR

Lucia Barberis

Regione Piemonte

I PISU e l'Agenda Urbana

La principale esperienza di sviluppo locale gestita nell'ambito del POR FESR 2007-2013 della Regione Piemonte è quella dei PISU, progetti integrati di sviluppo urbano, rivolti ai comuni capoluogo di provincia. La loro realizzazione si sta concludendo.

I PISU sono finalizzati a migliorare la qualità urbana, stimolare un processo di rivitalizzazione sociale, economica e culturale, integrare i luoghi, le attività e le persone, rafforzare le identità e il senso di appartenenza alla comunità. I progetti sono stati impostati sulla base di disciplinari che hanno fissato criteri e modalità di attuazione, con una dotazione finanziaria iniziale di 110 milioni di euro, dei quali 20 destinati al Comune di Torino.

Le azioni per realizzare i PISU potevano essere attinte da quattro assi d'intervento: fisico-ambientale, economico, sociale e culturale. Per quanto riguarda il primo asse, erano consentiti progetti di recupero urbanistico di riqualificazione e di restauro conservativo di immobili, nonché infrastrutturazione urbana in termini di miglioramento della vivibilità e della mobilità all'interno della città; con l'asse economico, l'asse sociale e l'asse culturale, partendo dalla riqualificazione fisico ambientale, era possibile destinare risorse per i luoghi in cui avviare progetti per l'integrazione sociale, attivare i progetti e manifestazioni culturali, e infine sostenere insediamenti economici anche con interventi diretti di incentivazione rivolti alle piccole e micro imprese del territorio. In termini consuntivi, hanno avuto molta importanza gli interventi di tipo fisico ambientale: sono stati attuati importanti restauri conservativi di edifici e, all'interno delle città, si sono realizzate infrastrutture per la mobilità. Viceversa, gli interventi legati agli assi economico, culturale e sociale hanno inciso in maniera sicuramente minore. Il contributo pubblico originariamente previsto non è stato tutto utilizzato, perché si sono verificate alcune riduzioni negli investimenti preventivati da parte dei comuni capoluogo.

Sull'attuazione di questa misura hanno infatti pesato fattori che attengono al periodo della crisi economica, che ha praticamente coinciso con la realizzazione del POR FESR. La crisi ha condizionato la capacità di spesa dei Comuni, oltre che della Regione che doveva trasferire le risorse. Si sono quindi verificati ritardi legati al fatto che, non essendoci un flusso di risorse costante per la realizzazione dei progetti, spesso i

Comuni si bloccavano, anche nei casi in cui pur disponendo di risorse proprie, i vincoli imposti dal patto di stabilità ne rendevano impossibile l'utilizzo.

Inoltre, il continuo adeguamento delle strutture che seguono la realizzazione di questi programmi sia a livello comunale che regionale, ha reso più difficile affrontare i vari problemi amministrativi che si incontrano lungo il loro iter. Questo vale ad esempio per le gare di appalto che nella fase di realizzazione di un programma di sviluppo urbano sono uno dei passaggi cruciali. La complessità delle norme che regolano gli appalti, anche se condivisibili in linea di principio, in molti casi non ha aiutato a procedere con celerità.

Questi problemi hanno spesso forzato i comuni capoluogo a cambiare traiettoria, sostituendo i progetti che non erano riusciti a decollare con progetti nuovi, determinando a loro volta un ulteriore ritardo nella realizzazione.

La lezione che si può trarre per il futuro è che queste criticità potrebbero essere ridotte, anche se difficilmente del tutto eliminate, da un tipo di progettazione più omogenea; spesso i Comuni hanno seguito la tendenza a frammentare i loro piani in progetti di piccole entità e questo si è rivelato un ostacolo alla gestione complessiva.

È interessante confrontare l'esperienza dei PISU della vecchia programmazione con le previsioni della nuova programmazione 2014-2020 in materia di sviluppo sostenibile sempre nei capoluoghi di provincia, escluso Torino perché è inserito nel cosiddetto PON Metro.

Nel POR FESR 2014-2020 gli interventi sono inseriti all'interno della cosiddetta Agenda Urbana che mira a tre obiettivi strategici: la digitalizzazione e l'innovazione della pubblica amministrazione; l'efficienza e la riduzione dei consumi energetici; la tu-

tela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale e immateriale. La dotazione finanziaria è minore rispetto a quella dei PISU e questo aspetto indica che sarà assolutamente necessario superare la tendenza alla frammentazione emersa in passato, puntando su dei progetti di una certa entità.

Per quanto riguarda un altro degli aspetti già segnalati da altri relatori del seminario, cioè il problema del coordinamento tra i vari livelli istituzionali, sul tema dell'Agenda Urbana il POR FESR punta sulla co-progettazione da realizzare tra Regione e Autorità Urbane (così sono definiti i comuni capoluogo). Le Autorità Urbane progetteranno le varie misure e azioni sui tre obiettivi strategici prima elencati, sempre di concerto con la Regione, che potrà in ogni momento intervenire anche nella fase di selezione delle misure laddove lo ritenesse necessario.

Gli obiettivi strategici dell'Agenda Urbana sono gli stessi ai quali fanno capo gli altri assi del POR FESR. Questo darà coerenza alla progettazione locale rispetto alle strategie regionali e nazionali ma, al tempo stesso, renderà ancora più cruciale l'aspetto del coordinamento tra i vari livelli di governo.

La questione ha una grandissima importanza per quanto riguarda la parte di agenda digitale, perché è evidente che non si può prescindere da un coordinamento delle attività che verranno svolte nel complesso della Regione per quanto riguarda lo sviluppo di servizi digitali rivolti ai cittadini e alle imprese. Questo vale anche per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale che non potrà essere fine a se stessa; non basterà più porsi il problema di restaurare degli elementi di patrimonio o valorizzare le aree naturali di rilevanza strategica, l'intervento dovrà anche avere ritorni dal punto di vista economico precisi e misurabili, cioè dovrà diventare un volano di sviluppo e non

limitarsi a una semplice azione di riqualificazione fisica. Tutto ciò va nella direzione di garantire la sostenibilità degli interventi anche dopo che il progetto ha fatto il suo corso e le risorse comunitarie sono esaurite.

Le Aree Interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è un'iniziativa lanciata a livello nazionale che punta a realizzare azioni di rivitalizzazione nelle aree marginali del Paese, attraverso la co-progettazione tra Stato, Regioni e comunità locali.

La strategia si focalizza su due obiettivi strategici: l'adeguamento dell'offerta dei servizi, sostenuta dallo Stato attraverso risorse stanziare dalla Legge di Stabilità e assegnate con delibere CIPE, e le azioni di sviluppo del tessuto socioeconomico locale, che saranno supportate dai Fondi Europei (FESR, FSE e FEASR) ai quali si aggiungono risorse nazionali FSC. L'attuazione procederà per gradi interessando inizialmente alcune aree pilota per ciascuna Regione. Gli attori coinvolti sono numerosi e appartengono ai diversi livelli istituzionali: il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione (DPS), il Comitato interministeriale aree interne (CNAI), la Regione (che ha istituito un Tavolo interdirezionale con il supporto tecnico da parte dell'Ires) e infine i territori interessati dalla strategia, attraverso i propri rappresentanti istituzionali. Il percorso di scelta delle aree pilota è iniziato nel 2013 con una prima identificazione delle aree potenzialmente candidabili, che in Piemonte sono state le Valli Maira e Grana, la Valle Ossola, le Valli di Lanzo e la Valle Bormida. Si tratta di un percorso

congiunto tra Regione e Comitato nazionale, articolato attraverso numerosi passaggi e attività che comprendono alcune missioni di campo affiancate da un'analisi comparata delle aree candidate basata su un ampio set di indicatori.

Gli aspetti determinanti per la scelta sono innanzitutto la presenza di una condizione di marginalità in termini di difficile accessibilità, declino demografico, carenza di servizi alla popolazione e alle imprese, abbandono dell'agricoltura, alla quale si devono tuttavia affiancare potenzialità interne all'area che potrebbero consentire di contrastare i fenomeni di declino. Altro fattore cruciale è la capacità delle istituzioni presenti sul territorio di unirsi, di "fare squadra" e di esprimere una leadership chiara e consapevole. Proprio quest'ultimo fattore è stato determinante per assegnare il ruolo pilota alle Valli Maira e Grana (che avvierà per prima la sperimentazione) e alla Valle Ossola.

Sono quindi partiti i lavori per la realizzazione della strategia d'area per le Valli Maira e Grana, che potrà contare sullo stanziamento delle risorse da parte del CIPE pari a circa 3,7 milioni. Dopo aver terminato la fase istruttoria, attraverso il continuo confronto con il territorio e il CNAI è stata realizzata una bozza di strategia (orientamenti generali) e quindi un preliminare di strategia (contenente le possibili scelte per rispondere ai bisogni locali). L'ultimazione del preliminare, attesa a breve, consentirà di passare alla vera e propria strategia che consiste sostanzialmente nell'ingegnerizzazione di quanto previsto dal preliminare, approdando alla stipula dell'Accordo di programma quadro (APQ) che concluderà la fase di progettazione per passare poi al percorso realizzativo.

I programmi di Sviluppo Locale (PSL) del PSR FEASR 2007-2013

Bianca Eula

Regione Piemonte

Dall'inizio degli anni '90 applichiamo il metodo dell'approccio locale nelle zone marginali. Recentemente abbiamo sentito la necessità di comprendere quanto sia effettivamente adatto questo metodo, che cosa di questa programmazione può essere valido per il futuro e quali potevano essere gli impatti reali sul territorio.

L'intervento considera i risultati di uno studio e di un'attività di animazione condotta, con il supporto dell'Ires, sui diversi territori, e i risultati di un lavoro di approfondimento nell'ambito della valutazione, condotto recentemente dal NUVAl sulle filiere locali.

Ancora oggi riscontriamo molto scetticismo rispetto alla collaborazione con i Gal (i Gruppi di azione locale), ad esempio ci sentiamo dire: "Ma la Regione non farebbe più in fretta a realizzare il programma agendo direttamente? Perché dobbiamo lavorare con i Gal?". Ricordo in primo luogo che il metodo Leader è una scelta fortemente voluta dalla Commissione europea. Leader ha sempre avuto una riserva dedicata: prima era un'iniziativa Comunitaria, poi con la programmazione 2007-2013 è entrato nel PSR (programma di sviluppo rurale) con una riserva *ad hoc*; per questo motivo si tratta di una metodologia che doveva e deve essere applicata in un contesto dove, in particolare nei territori montani e di alta collina, ci sono condizioni economiche molto differenziate, anche in relazione alle diverse condizioni ambientali, al contesto sociale e ad altre esternalità che possono sostenere o meno segnali di ripresa. Se vogliamo sfruttare la diversità come occasione per lo sviluppo, occorre una soluzione mirata a livello locale, quindi una maggiore sinergia tra gli stakeholder a livello pubblico e privato e una pianificazione che non sia soltanto di carattere regionale, bensì locale e nello stesso tempo sovra comunale.

Un problema che riscontriamo, ancora attualissimo dopo tante fasi di programmazione e dopo tanto discutere di sviluppo locale, è la frammentazione e la parcellizzazione degli interventi. Si tratta di un problema di mentalità, di una dimensione territoriale in cui ciascuno sembra voglia sempre "tirare l'acqua al proprio mulino". Purtroppo questo è ancora un dato di fatto. Lo confermano i Gal ed è una difficoltà che essi affrontano continuamente sui loro territori: inutile farne mistero. Lo sviluppo locale è ancora uno strumento sconosciuto, poco utilizzato e difficile da applicare soprattutto sui territori marginali. Noi invece come Regione incentiviamo questo strumento proprio per aiutare i territori con maggiori difficoltà di sviluppo a mettere a sistema un patrimonio molto interessante, come dimostrano alcuni esempi che illustreremo.

La biblioteca dell'Ires: origine, evoluzione e recenti tendenze.

●
Introduzione

●
Le politiche per lo sviluppo locale in Piemonte: uno sguardo d'insieme

●
Lo sviluppo territoriale tra istituzionalizzazione e pratiche locali

●
I Programmi Territoriali Integrati del Piano Territoriale Regionale finanziati dal PAR FSC 2007-2013

●
Dai PISU alle Aree Interne, le esperienze di sviluppo locale sostenute dai POR FESR

●
I programmi di Sviluppo Locale (PSL) del PSR FEASR 2007-2013

●
Leader in azione: riflessioni dall'esperienza sul campo

●
Programmi e progetti per lo sviluppo locale nel territorio cuneese

●
Promozione e coordinamento dello sviluppo locale in area vasta

●
I piemontesi stanno meglio o peggio di un anno fa?

●
Ricerca e conoscenza sul tema della salute mentale in Piemonte: dai processi di cura ai percorsi di salute

●
Riprogettare la finanza e il governo locale

●
Le cave in Piemonte. Rapporto Ires 2015

●
L'Ires per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino

●
Pubblicazioni

Ci chiediamo, dunque, perché utilizzare un approccio partecipativo per lo sviluppo locale? Perché nonostante tutto si vedono dei segnali di ripresa, forse non nei territori di altissima montagna ma nelle aree medio-basse c'è stato un aumento della popolazione, è diminuito lo spopolamento e si registra un fenomeno di ritorno a volte da parte anche di nuclei giovani, di famiglie interessate a ricominciare una vita diversa in montagna. Si tratta spesso di persone con una cultura medio superiore, che si trasferiscono nel mondo rurale perché questa crisi aiuta a reinventarsi dei ruoli, a fare delle innovazioni, non schiaccia soltanto: e questo è un segnale positivo che deve essere assolutamente colto. Per quanto riguarda il commercio è in atto una desertificazione da una certa zona in su. Esistono territori con una specializzazione turistica, soprattutto nelle alte valli: si tratta di un settore cruciale ma dove di nuovo la parcellizzazione crea un grosso problema. Più si sale, più si incontrano strutture ricettive molto piccole: il turista medio ricerca un sistema ancora naturale, incontaminato in qualche modo, ma non può essere un indirizzo generico. È necessario rimandare il turista a qualcosa di preciso, a qualcuno che lo sappia accogliere, a strutture che siano in rete tra di loro e che abbiano determinate caratteristiche di qualità. Questo è un aspetto ancora da migliorare, però i trend positivi ci invogliano a farlo. Lo stesso sistema produttivo è molto frammentato. Esistono settori di punta su cui investire per creare sviluppo locale: l'agroalimentare, l'artigianato, il turismo. Lo stesso Regolamento 1303/2013, che attesta la validità del metodo Leader, lo estende a tutti i fondi in una tipologia di gestione che può essere multi-fondo. La Regione Piemonte ha scelto di non attivare il CLLD (Community-Led Local Development) multi fondo, però, sicuramente, tutta l'esperienza che è stata

maturata in passato ha portato la Commissione a far diventare Leader lo strumento di sviluppo locale per eccellenza. Il Leader si basa su tre elementi fondamentali:

- il *territorio*, quindi un ambito territoriale ben definito;
- una *strategia*, cioè una visione di sviluppo del proprio territorio;
- un *partenariato pubblico-privato*, in cui organizzazioni pubbliche e private si mettono insieme per definire questa strategia.

Si tratta di un processo circolare, in cui se manca una delle componenti o in qualche modo si stacca dalle altre, lo sviluppo locale si ferma. Leader in questi anni ha portato a molti risultati: la strategia locale non è una somma di interventi ma è un insieme integrato di azioni.

I sette principi di Leader (il partenariato, l'approccio bottom-up, la multisettorialità, l'innovatività, la cooperazione, il network, quindi la creazione di reti territoriali e la strategia locale), che dal '92 in poi vengono mantenuti e ribaditi nel Regolamento 1303, non sono più legati solo al FEASR, ma diventano uno strumento di sviluppo per tutti i fondi strutturali. Guardando ora i risultati di questa programmazione, cerchiamo di capire cosa ci interessa sviluppare per il futuro. Innanzitutto in questa programmazione avevamo 13 gruppi di azione locale: i Gal hanno sviluppato delle azioni condotte in proprio (azione a regia), realizzato studi, svolto attività di promozione turistica, e poi hanno emanato bandi a favore di soggetti beneficiari (pubblici, imprese, microimprese) di tutti i settori. Si sono concentrati sostanzialmente su quattro tematismi: lo sviluppo di reti e filiere, la creazione di nuove imprese (che ha dato risultati molto interessanti), i servizi alla popolazione e interventi di recupero architettonico e paesaggi-

stico a supporto del turismo rurale, sulla base di una serie di manuali di recupero, frutto di uno studio sulle tipologie costruttive locali. Il nostro Asse IV Leader, che all'inizio della programmazione era il fanalino di coda in termini di avanzamento della spesa, alla fine ha esaurito tutte le risorse, utilizzando anche più della dotazione iniziale (overbooking). Che cosa ha funzionato di più? Come mai abbiamo speso tutta e oltre la dotazione finanziaria assegnata? Non è solo una questione di efficienza, ma ci vuole anche efficacia nelle azioni: dunque di quale efficacia stiamo parlando? Ci siamo rivolti al Nuval (Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici) per comprendere meglio quale potesse essere il risultato più interessante di Leader.

1548 progetti, circa 600 soggetti coinvolti: immaginate anche quanto lavoro amministrativo portano avanti i 13 Gal oltre al nostro, ancora più complicato a causa del periodo, a cavallo della crisi, che ha richiesto un forte adattamento (programmare e riprogrammare, andando a individuare qua e là quelli che potevano essere i settori che tenevano, che potevano creare sviluppo). Tutto è stato fatto in un'ottica già di rete multisettoriale, dalla filiera forestale, ai servizi per l'economia e la popolazione, alla filiera turistica, a quella agroalimentare, al recupero dei beni architettonici e del paesaggio. Per ciascuno di questi temi ci sono stati una serie di investimenti multisettoriali; ad esempio sulle aziende agricole, abbiamo erogato contributi per quasi 8.000.000 di euro, molto meno ad esempio sulle microimprese di trasformazione; si tratta di filiere che mettono insieme operatori che appartengono a settori diversi, dove le aziende sono molto piccole. Il Gal ha cercato di aggregare attori appartenenti a diversi settori utilizzando uno strumento molto difficile: il bando di filiera e il programma di filiera. Da

questo punto di vista va detto che per i nostri uffici strutturare il bando di filiera non è stato semplice: si trattava allora dell'unico esempio di programmazione di filiera all'interno del PSR, non sempre chiaro da comprendere da parte del territorio, delle associazioni dei produttori e in generale delle associazioni locali, nonché dalla stessa Regione e dagli stessi Gal. In realtà è stata proprio questa iniziativa a creare in questa programmazione i risultati più interessanti, perché ha fatto sì che poi lo sviluppo locale, che può essere una ricetta teorica per un territorio, diventasse un risultato concreto e tangibile: filiera agroalimentare, filiera turistica, servizi per l'economia, laboratori per i giovani, laboratori artigianali, servizi alla popolazione anziana. Il Gal individua sulla base del proprio fabbisogno, una serie di misure in maniera abbastanza libera: capire che cos'è che serve al territorio per programmare attività culturali e ricreative, servizi di utilità sociale, sportelli per lo sviluppo e la creazione d'impresa per il sostegno dell'imprenditoria locale, senza dimenticare un lavoro molto consistente (pari a 20 milioni di euro di contributo) per il recupero di elementi architettonici e del paesaggio con gli elementi che costituiscono l'*humus*, il substrato ambientale e attrattivo per poter fare sviluppo anche in termini turistici (ad esempio turismo outdoor). Ritornando alle filiere, si tratta di un insieme di operatori che definiscono e siglano un accordo sul proprio prodotto per migliorarlo, per trasformarlo, per condividere insieme una logica di sviluppo attorno ad esso, come insieme di produttori, anche di prodotti diversi, che decidono di posizionarsi insieme sul mercato, di promuovere iniziative in comune, di fare degli investimenti per avere maggiore visibilità e maggiore sviluppo. La rete quindi coinvolge non soltanto due o tre operatori ma intere categorie (le aziende agricole, agriturismi, risto-

razione, alberghi): dal produttore al consumatore, c'è tutta una serie di strutture diverse, anche spesso multisettoriali. Le filiere che abbiamo attivato sono sostanzialmente filiere agroalimentari, ma si segnala molto interesse anche sulla filiera del legno. Si tratta di 82 microfiliere, 12 filiere artigianali, 2 filiere forestali. È interessante chiedersi: la filiera che cosa produce? Cosa c'è dietro un accordo? Ci sono delle filiere in cui degli operatori si mettono insieme con il solo obiettivo di rispondere al bando, oppure ci sono degli operatori più lungimiranti che hanno colto nel bando di filiera l'occasione per mettersi insieme e per sviluppare effettivamente qualcosa di nuovo. Questi due livelli molto spesso si sovrappongono: attraverso l'opera del Gal, le imprese cominciano a non concepire più il proprio modo di lavorare come singolarmente inteso e decidono di accordarsi con altre imprese e costituire una piccola filiera che nel tempo diventa una rete. Quando una filiera diventa un sistema sul territorio, produce un cambiamento di mentalità nell'operatore. Gli effetti non sono solo l'innovazione, che è già molto, ma anche una serie di esternalità positive per il territorio che in qualche modo diventa più coeso. È per questo che sono

serviti questi vent'anni: lo strumento è rimasto pressappoco lo stesso, ma quello che è cambiato sono stati i territori. La propensione a collaborare aumenta, crea e suggerisce dei percorsi a volte non predeterminati, con sviluppi che originano anche grazie all'occasione del bando: si creano accordi più ampi di quelli previsti, anche dagli stessi Gal, molto utili anche alla programmazione futura. Il ruolo del Gal è stato fondamentale perché il Gal sul territorio è un soggetto che ha permesso in questi anni la stabilità delle reti, diventando un punto di riferimento per molte imprese, proprio in un periodo in cui la riforma amministrativa ha reso più difficili determinati ruoli. Il Gal che opera sul territorio, proprio perché lo conosce, può continuamente fare da stimolo. Poco alla volta è diventato sempre più accreditato, dimostrando il valore e la validità del metodo Leader per i territori rurali. Non si è ottenuto dunque soltanto un buon livello della spesa, ma anche effetti e risultati interessanti, di cui la Commissione europea ha tenuto conto, fino al punto di decidere di rafforzare e applicare l'approccio integrato territoriale agli altri fondi strutturali, richiamando i Gal a programmare ancora meglio le risorse a loro assegnate.

Leader in azione: riflessioni dall'esperienza sul campo

Mario Poma

Assopiemonte Leader

L'Associazione Assopiemonte Leader nata nel 2003, si pone l'obiettivo di dialogare con la Regione Piemonte per portare le proprie istanze e i propri contributi, per cercare di ottimizzare il funzionamento del programma Leader. Il mio intervento porta alcuni esempi concordati con tutti i 13 Gal. Il messaggio che i Gal vogliono dare è che il metodo Leader ha funzionato bene. Si è conclusa la quarta programmazione e stiamo iniziando la quinta e sempre di più lo riteniamo un ottimo strumento di sviluppo locale e vogliamo dare due esempi che rappresentano anche due metodi di lavoro che riprendono l'approccio bottom up. I Gal lavorano partendo dal basso, a contatto diretto con le imprese, con le amministrazioni, con le associazioni di categoria; sviluppano insieme, in fase di elaborazione del piano di sviluppo locale, progetti che poi devono essere realizzati durante il periodo di programmazione.

Il primo esempio è la costituzione di una filiera produttiva del settore: dove non esisteva, la filiera si è creata ex-novo.

Nel nostro territorio esistono tre tipologie di imprese che non si parlano o si parlano poco: le falegnamerie che producono il prodotto finale, le segherie che sono aziende che "trasformano" il prodotto proveniente dal bosco (che lo dovrebbero preparare per una lavorazione adeguata), e poi abbiamo le ditte di taglio. Quale è stato il ruolo del Gal? Individuare l'azienda leader, cercando di far scoccare la scintilla! Generalmente sul territorio si trova sempre un'azienda più abituata a parlare con le altre; in questo caso, per esempio, l'azienda individuata aveva già partecipato a delle programmazioni passate di Leader e quindi conosceva anche il metodo. Che cosa è stato fatto con questa azienda? Essa era collocata al fondo della filiera (una falegnameria) e si è posta l'obiettivo di produrre dei serramenti certificati, prodotti con essenze legnose locali. Quindi un grosso passaggio di qualità e mentalità: non serramenti prodotti con legno importato dall'Italia o dall'estero, ma essenze legnose del posto. Insieme al Gal l'azienda leader ha convocato la segheria, quest'ultima ha coinvolto altre aziende che potevano inserirsi in questa filiera perché attente a questo tema, e così via. Da un bando filiera del Piano di Sviluppo Locale del Gal, che può erogare contributi per l'acquisto di macchinari e attrezzature, si arriva per gradi all'obiettivo finale. L'azienda di taglio, in bosco, valorizza le essenze di pregio e consegna alla segheria il materiale di pregio. La segheria si rende conto che per arrivare a fare dei serramenti certificati con essenze legnose locali ha bisogno che il legno sia

La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

Introduzione

Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

**Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo**

Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

Riprogettare la finanza
e il governo locale

Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

Pubblicazioni

essiccato, termotrattato, con un procedimento particolare. Attraverso il bando si procede all'acquisto dell'essiccatoio. Ultimo anello della filiera: l'azienda acquista il materiale per poter fare i serramenti certificati con essenze legnose locali. Sembra una filiera complessa, in verità si tratta di sei aziende in tutto, che con 150.000 euro di contributo pubblico sono riuscite a creare un nuovo prodotto, valorizzando la risorsa bosco. Il valore aggiunto della filiera è stato lo sviluppo della capacità di dialogo e collaborazione stabile, che ha consentito alle imprese di partecipare insieme a nuove gare e appalti più complessi, dove singolarmente sarebbero state escluse.

Un secondo esempio riguarda l'avvio di un progetto multisettoriale integrato, che ha permesso di creare un sistema di turismo accessibile in montagna.

Il lavoro svolto dal Gal è stato quello di pensare a un sistema di diversificazione dell'offerta turistica sviluppando un sistema di accoglienza per i turisti con disabilità, tema molto innovativo. Come nel primo esempio, anche qui si è seguito un approccio bottom up. Ci si siede intorno a un tavolo, si parla con gli operatori turistici, con i sindaci, con le associazioni di categoria, si cerca sul territorio un soggetto specializzato nell'accoglienza delle persone con disabilità e si sviluppa un programma; sono state unite una serie di misure del PSR, inserite all'interno di un cronoprogramma, e si sono individuate le risorse necessarie, in complementarietà con altre risorse pubbliche e private reperite dal Gal, poiché non tutti gli interventi possono essere coperti attraverso il PSL (risorse provinciali, regionali o comunitarie). In questo caso è stato fondamentale, per esempio, il contributo della Provincia, perché si è riusciti ad attrezzare delle pareti di arrampicata altrimenti non realizzabili. Primo passo: rendere accessibili e fruibili le strutture ricettive. In montagna molte strutture sono di vecchia data, con grossi problemi di ac-

cessibilità. Il bando ha permesso di rendere accessibili 12 alberghi, con ristoranti annessi. L'accessibilità non è solo per le persone con disabilità, ma anche per gli anziani e per le famiglie coi bambini. Gli interventi sono stati ad esempio sulle camere, sui bagni, sulle piscine, con la creazione di rampe esterne, ascensori e tutto quello che serve per poter accogliere il turista disabile e con esigenze particolari. Ogni persona con disabilità porta mediamente con sé 3/4 persone. In Italia i turisti con disabilità sono stimati in circa 6 milioni di persone: valutazioni di cui si è tenuto conto in fase di progettazione. Secondo passo: attrezziamo il territorio. I contributi alle imprese sono serviti ad acquistare attrezzature per permettere a persone con disabilità di fruire del territorio di montagna ("joelette", speciali carrozzine che possono portare persone con disabilità anche su sentieri "più complessi"; realizzazione di una fune tirolese, l'unica in Piemonte accessibile a persone con disabilità; pareti di arrampicata facilitate per bambini, ragazzi e adulti con disabilità). Il progetto ha permesso di creare un sistema sul territorio che consentisse a questo target turistico non solo il pernottamento, ma anche di poter fruire di attività all'aperto in montagna. Le amministrazioni pubbliche sono state coinvolte attraverso la Misura 227 gestita dal Gal, che ha consentito di realizzare itinerari di libera fruizione dei boschi, totalmente o parzialmente accessibili. Ben 25 itinerari, che sono stati caricati sul sito internet di proprietà del Gal, a disposizione dei consorzi e degli altri operatori della promozione turistica. È stato finanziato anche un portale che raccoglie le proposte turistiche di soggiorno (veri e propri pacchetti); qui sono confluite delle proposte specifiche per turisti con disabilità. A conclusione del progetto è stata organizzata la più grossa manifestazione invernale mai realizzata su questo territorio, attraverso la misura 313 del PSR (si chiama "Montagna per Tutti").

Circa 2.000 iscritti a ogni edizione (camminate sulla neve, con le racchette da neve, dedicata a persone con disabilità e alle loro famiglie). Con un investimento di circa 1.000.000 di euro di contributo, si è riusciti a creare un nuovo sistema di accoglienza turistica per persone con disabilità; oltretutto con un modello replicabile su altri territori di montagna.

In conclusione, come Assopiemonte Leader dobbiamo dare atto alla Regione di aver creduto in questo strumento, di avergli dato continuità (quattro programmazioni e sta per iniziare la quinta). C'è molta attesa da parte del territorio, perché i Gal hanno utilizzato tutte le risorse a loro disposizione, facendo anche overbooking e progetti come quelli di cui ho parlato hanno bisogno di avere continuità. I Gal si pongono l'obiettivo di continuare a lavorare insieme alla Regione, perché riteniamo che il meto-

do Leader sia uno strumento veramente importante. Segnalo solo che le imprese si lamentano della troppa burocrazia, della troppa difficoltà che incontrano nel presentare domanda di contributo, e questo spesso rallenta il lavoro dei Gal, perché di fronte a bandi anche complessi, nonostante si faccia un lavoro di "animazione e di accoglienza" delle imprese, spesso anche insieme alle associazioni di categoria, il livello di difficoltà è ancora elevato.

Si deve lavorare anche in questo senso per snellire le procedure. Per fare solo un esempio: nel mio Gal c'è un'impresa che aspetta il saldo del contributo, perché manca il certificato antimafia, richiesto un anno e mezzo fa. Quando un'impresa nuova è costituita da giovani, che si indebitano con le banche, non deve succedere che si aspetti l'erogazione di un contributo per più di un anno.



La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

●
Introduzione

●
Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

●
Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

●
I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

●
Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

●
I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

●
Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

●
**Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese**

●
Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

●
I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

●
Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

●
Riprogettare la finanza
e il governo locale

●
Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

●
L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

●
Pubblicazioni

Programmi e progetti per lo sviluppo locale nel territorio cuneese

Augusto Vino

Alea srl

Qui si presentano i risultati di una ricerca finalizzata a raccogliere elementi per una valutazione di una stagione di politiche di sviluppo locale in provincia di Cuneo. La ricerca, realizzata da Alea srl, è stata finanziata dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, che è uno degli attori che ha avuto un ruolo significativo nel sostenere una serie di progetti e di iniziative sul territorio cuneese, ispirate a un modello di sviluppo locale e che annovera il sostegno allo sviluppo locale tra le linee strategiche del suo piano di azione¹.

Il dibattito sullo sviluppo locale

Una premessa mi sembra necessaria: noi siamo oggi in un momento in cui le politiche di sviluppo locale mostrano la corda, questo è sostanzialmente il tema. Allora la questione è: cosa resta di vent'anni di politiche di sviluppo locale?

Restano tanti strumenti, resta un'ampia strumentazione, restano risorse dedicate a queste politiche e tuttavia siamo in una fase in cui il convincimento con cui queste politiche si fanno è molto meno forte rispetto al passato. Non c'è dubbio che una serie di aspettative che si erano riposte su queste politiche siano andate deluse.

Da questo occorre partire, non possiamo ragionare come se vent'anni di politiche di sviluppo locale abbiano raccolto tutto quello che era nelle loro promesse.

Valutare le politiche di sviluppo locale

Si è tentato di capire, dunque, cosa è successo in un territorio, in provincia di Cuneo, alla luce di domande come: cosa rimane? cosa possiamo immaginare che in futuro valga la pena ancora di riproporre? quali erano i risultati che ci si attendeva? si sono realizzati?

Un punto è centrale: se vogliamo prendere sul serio il paradigma dello sviluppo locale, dobbiamo immaginare che queste politiche abbiano due livelli di risultati. Il primo

¹ Il Report completo della ricerca è pubblicato ne "I Quaderni della fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo", n. 25, giugno 2015, con il titolo "Sviluppo Locale. Politiche e progetti in Provincia di Cuneo" (<http://www.fondazioneccrc.it/index.php/analisi-e-ricerche/quaderni>).

è dato dai risultati diretti degli interventi: sia sotto il profilo della effettiva realizzazione di ciò che si era previsto, sia sotto il profilo degli effetti in termini di occupazione, investimenti ecc. che conseguono dagli interventi realizzati.

Il secondo livello è invece quello della modifica del contesto, della attivazione di percorsi auto-sostenibili di sviluppo. In fin dei conti, il paradigma dello sviluppo locale questo ci dice, che un territorio si sviluppa se trova in sé le risorse, le capacità, le relazioni, le leadership, le competenze per lo sviluppo. Gli interventi per lo sviluppo locale dovrebbero quindi conseguire risultati anche rispetto a questo livello di capacità del contesto a proseguire su percorsi di sviluppo, altrimenti sono investimenti come tanti altri, che hanno delle finalità che si leggono nelle realizzazioni di quel singolo investimento e poco più. L'ambizione che hanno le politiche di sviluppo locale è quella di mettere in moto meccanismi che in altri territori sono partiti spontaneamente e che si sono rivelati capaci di generare in maniera auto-propulsiva percorsi di sviluppo.

Nell'impostazione della ricerca, abbiamo cercato di capire quali realizzazioni, quali processi, quali risultati, quali impatti si fossero determinati a livello di programma/progetto. Ma abbiamo provato anche a capire a livello di sistema sociale che cosa era successo, perché è evidente che lo sviluppo richiede di introdurre degli elementi di rottura, di innovazione, di modifica degli assetti, degli equilibri sul territorio.

L'idea di fondo è che la stagnazione non è uno stato di disequilibrio, è piuttosto uno stato di equilibrio che permane nel tempo. Se vogliamo che quello stato di stagnazione cambi curvatura, che si attivino percorsi auto-sostenibili di sviluppo, occorrono delle rotture, ci vuole innovazione. Il tema dell'innovazione è quindi centrale rispetto a questi ragionamenti per-

ché se le cose continuano così come sono state fino a ora, quei territori proseguiranno nelle loro traiettorie di non sviluppo o di sviluppo molto contenuto.

Lo sviluppo locale in provincia di Cuneo

In provincia di Cuneo, le politiche di sviluppo locale hanno avuto avvio verso la fine degli anni '90 con i patti territoriali (sono tre: nelle Valli Gesso, Vermenagna e Pesio; nel Monregalese e nell'Alta Langa; in Val Bormida). Sono poi seguiti i Gal, di cui abbiamo ricostruito due stagioni (i due ultimi cicli di programmazione) e c'è una fascia molto più ampia di territori che viene coinvolto in questo strumento; infine i PTI che abbracciano quasi interamente il territorio provinciale.

Già in questa sequenza c'è in qualche modo la parabola dello sviluppo locale: è partito da esperimenti, da realizzazioni molto circoscritte, che abbracciavano parti di territori e ha assunto, nelle ultime esperienze, grande pervasività. Se questo sia un bene o un male è tutto da capire. Sicuramente gli strumenti con cui sono fatte le politiche di sviluppo locale sono diventati sempre più pervasivi e sempre di più hanno coperto i territori.

Con riferimento a questi strumenti, è stata fatta una serie di analisi sulle realizzazioni e sui contenuti progettuali ma, nell'economia del tempo a mia disposizione, preferisco segnalare alcuni elementi che vengono da un approfondimento che noi abbiamo fatto, ragionando su quei comuni che sono stati coinvolti da tutti questi strumenti per lo sviluppo locale.

La figura 1 rappresenta quei gruppi di comuni che, a partire dalla partecipazione ai Patti territoriali alla fine degli anni '90, sono stati presenti all'interno dei Gal e dei PTI, pur in coalizioni che modificavano i

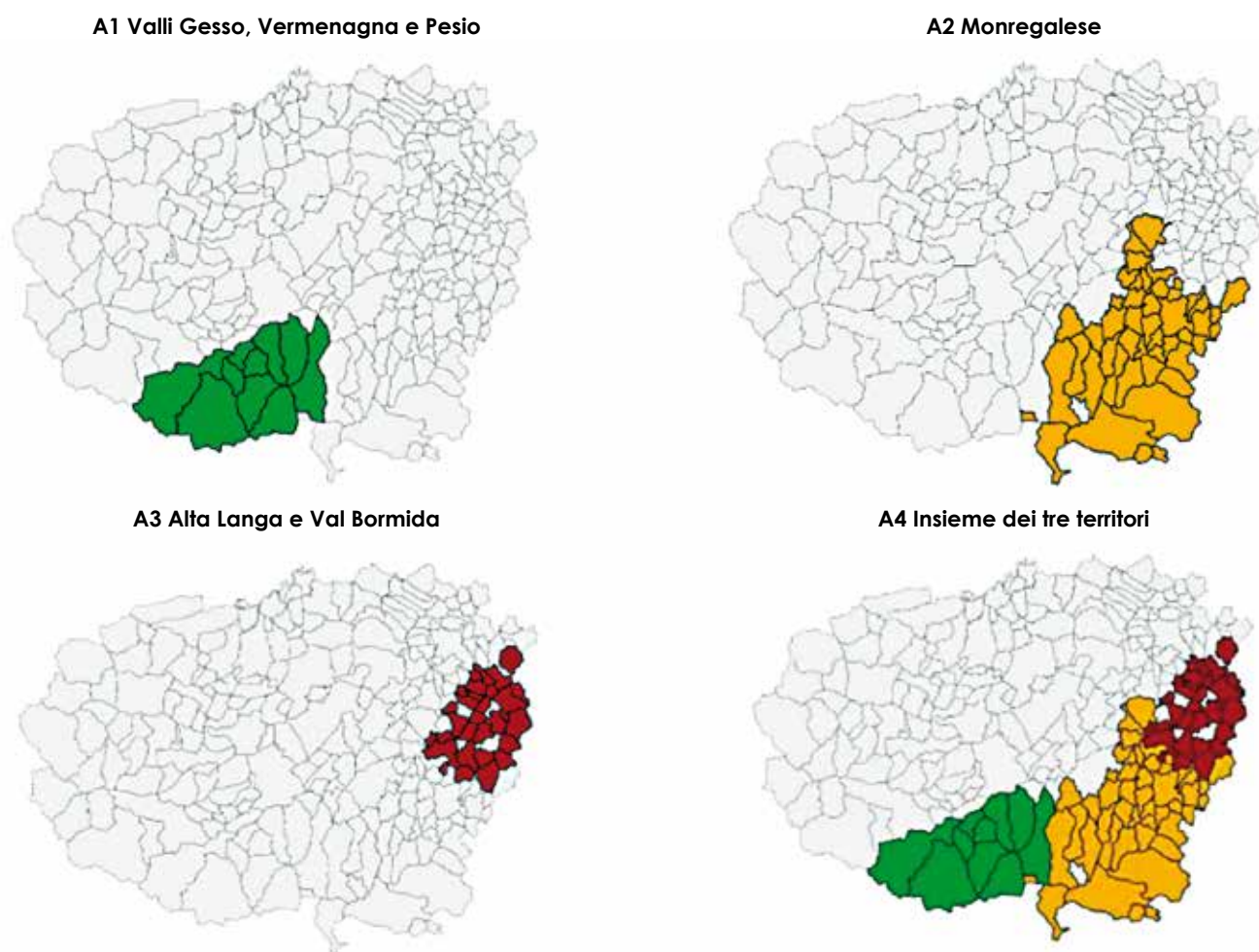
propri confini. È quindi quel gruppo di comuni che per un ventennio è stato coinvolto in politiche di sviluppo locale: se queste politiche hanno prodotto risultati, è in questi comuni che dovrebbero apparire con maggiore evidenza.

Alcuni risultati

Abbiamo quindi provato a capire cosa è successo in questi comuni, anche nel confronto con un gruppo di comuni che abbiamo provato a costru-

ire, simile per ampiezza demografica e collocazione altimetrica. In primo luogo in termini di dinamica del reddito: nel periodo dal 2003 al 2012 questi comuni hanno manifestato una capacità di produrre reddito maggiore rispetto ad altri territori circostanti o rispetto ad altri comuni con caratteristiche simili. Possiamo vedere che questi comuni hanno delle buone performance in termini di reddito, migliori rispetto al gruppo di controllo e rispetto alla provincia di Cuneo: rispettivamente il reddito pro capite ha registrato un incremento del +17,8% nei comuni osservati, del +16,6% nei comuni del gruppo di con-

Fig. 1 I comuni presenti in tutti gli interventi di sviluppo locale



Fonte: Fondazione CRC, Sviluppo locale, Politiche e progetti in provincia di Cuneo, 2015

fronto e del +15,8% nell'insieme della provincia di Cuneo.

Se guardiamo però alla dinamica occupazionale, le cose sono più controverse: questo gruppo di comuni ha avuto una dinamica occupazionale molto contenuta (+2,21%), sicuramente migliore di quella regionale, che nell'intervallo fra i censimenti 1991 e 2011 ha subito un decremento, ma peggiore rispetto sia alla provincia di Cuneo che al gruppo di confronto.

C'è qui un elemento da segnalare: quando parliamo di sviluppo locale, parliamo di programmi che hanno veicolato sui territori una quota molto piccola di risorse finanziarie, rispetto al totale di risorse veicolate con altre politiche, altri strumenti di intervento settoriale e con le stesse misure del Fesr e del PSR.

Abbiamo stimato che si tratta di 171 euro pro capite, sempre nei comuni oggetto dell'approfondimento, veicolati su quei territori attraverso questi strumenti di sviluppo locale – sostanzialmente Patti e Gal poiché i PTI non avevano ancora iniziato a erogare risorse – a fronte di una cifra molto più alta, più di 2.000 euro

pro capite, veicolata attraverso altri strumenti d'intervento settoriale (abbiamo in particolare esaminato le leggi per il sostegno al turismo e all'artigianato, o di altra natura), i fondi FESR e PSR e gli Accordi di Programma Quadro.

Appare quindi evidente come non sia possibile aspettarsi grandi risultati, visibili sul piano, per così dire, delle variabili macroeconomiche, da politiche che muovono così poche risorse. Non possiamo quindi che assegnare a questi strumenti degli obiettivi di stimolo, immaginare che possano essere il "lievito" per far crescere i territori. Se non ci sono risultati macroeconomici particolarmente significativi, io credo che sia perché le risorse che si muovono attraverso questi strumenti sono tutto sommato relativamente piccole. È su altri piani che dobbiamo attenderci legittimamente dei risultati.

Questi territori hanno sviluppato sicuramente una capacità di attrarre risorse molto più alta che in quello che abbiamo chiamato il gruppo di confronto: se guardiamo alle risorse che in questi comuni sono arrivate attraverso quegli altri strumenti di po-

Tab. 1 Totale delle erogazioni a sostegno del settore Turismo e Artigianato e altri strumenti di sostegno nei territori (2000-2012 - valori in euro)

	Turismo + Artigianato (2000-2010)	Altri strumenti FinPiemonte (2008-2010)	Totale	Procapite	Euro/Km
Piemonte	779.413.634	472.753.148	1.252.166.782	292	49.300
Provincia di Cuneo	176.274.972	39.353.579	215.628.551	377	31.239
Valli Gesso Vermentagna Pesio (A1)	13.921.971	2.052.915	15.974.886	561	21.927
Monregalese (A2)	21.827.894	2.844.980	24.672.874	512	21.792
Alta Langa e Val Bormida (A3)	10.619.649	898.500	11.518.149	840	31.035
Territori A1+A2+A3	46.369.515	5.796.397	52.165.912	577	23.373
Gruppo di confronto	21.727.092	3.676.772	25.403.864	364	16.822

Fonte: Fondazione CRC, Sviluppo locale, Politiche e progetti in provincia di Cuneo, 2015

litiche settoriali (artigianato, turismo, ecc.), troviamo che in questi territori c'è una capacità più alta di attrarre risorse. Possiamo così ipotizzare che ci sia stato un apprendimento in termini di sviluppo di capacità progettuali, di competenze, di capacità di cogliere le opportunità che i dispositivi di erogazione di finanziamenti mettono a disposizione; in questi territori, rispetto a Comuni in qualche modo confrontabili, questa capacità c'è stata in misura sicuramente molto maggiore, come mostra la tabella 1.

Inoltre, questi territori hanno sviluppato delle loro strutture per rendere possibile l'innescio e l'azione, la realizzazione e l'attuazione degli interventi. Abbiamo individuato modelli diversi di "agenzia", è qui importante infatti segnalare che gli stessi dispositivi, gli stessi strumenti (Patti, Gal, PTI) calati in territori diversi hanno interagito con sistemi sociali diversi e hanno dato vita a modelli di "agenzia" differenti. In un caso vi è una perfetta coincidenza tra Comunità Montana e Agenzia per lo sviluppo, perché tutti quegli strumenti sono passati da una leadership esercitata da una Comunità Montana e anche da una responsabilità progettuale attuativa incarnata nella Comunità Montana; in altri territori le cose sono andate diversamente, e anche i risultati che questi modelli hanno avuto sono differenti; in qualche caso sicuramente più nel segno della continuità e della redistribuzione sul territorio delle risorse, in altri casi più nel senso di una capacità di maggiore innovazione.

In conclusione

Abbiamo così visto come gli stessi dispositivi, calati in territori diversi generano dinamiche diverse: è bene sottolinearlo, significa che non possiamo immaginarci che ci sia un lavoro del programmatore

che definisce regole anche molto minuziose e che in virtù di questo produce effetti simili nei diversi territori; è in realtà un lavoro che mette a disposizione opportunità per i territori e i territori, a seconda dei loro assetti presenti, colgono queste opportunità in modi diversi.

In questo tipo di politiche, governare processi di sviluppo è sempre un fatto molto relativo: si definisce un dispositivo, uno strumento di intervento, ma l'uso che se ne farà dipende molto dalle caratteristiche dei territori.

In sintesi, quindi: risultati, anche se poco evidenti, su reddito e occupazione ma a fronte di risorse per lo sviluppo locale che sono in una quota molto piccola; risultati più significativi sullo sviluppo di capacità per l'attrazione delle risorse; risultati significativi ma differenziati sull'avanzamento, sul consolidamento di un contesto istituzionale favorevole a che questi processi possano svilupparsi.

In conclusione noi abbiamo a che fare con territori che, come tutte le ricerche dimostrano, hanno capacità aggregative e progettuali differenti, e abbiamo pertanto bisogno di dispositivi che si pieghino alle diversità dei territori. Ritengo sia abbastanza illusorio pensare a dispositivi che vengano progettati nei minimi dettagli, immaginando che in questo modo diamo forma ai processi di sviluppo; credo invece che vada privilegiato l'aspetto opposto: definire strumenti il più possibile flessibili e a maglie larghe, perché dentro questi strumenti i territori devono poi trovare la loro modalità di utilizzo, con risultati che saranno necessariamente risultati differenziati.

Se immaginiamo gli strumenti per lo sviluppo locale come una sorta di POR calati a livello territoriale, quindi con una complicata matrice di assi, misure, costruiamo delle camicie di forza, che sono sempre molto difficili da gestire per i territori e che alla fine

non raggiungono neanche l'obiettivo desiderato, perché poi ognuno vede e interpreta questi strumenti a modo suo.

Per tornare alla domanda iniziale: a cosa servono i progetti di sviluppo locale? Laddove hanno avuto successo, servono a mettere in moto processi di innovazione sociale.

La finalità che si può assegnare a questi strumenti perché altri non la possono svolgere con lo stesso grado di capacità, di efficacia, è quello di promuovere processi di innovazione sociale, che vuol dire soprattutto consolidamento istituzionale e costruzione di reti.

Gli strumenti di sviluppo locale per come li abbiamo costruiti, per come li abbiamo sperimentati in que-

sti anni, per ciò che hanno prodotto in questi anni, sono "lievito", possono mettere in moto processi di innovazione, di consolidamento di capacità istituzionale, di ridisegno di sistemi di relazione economica, istituzionale e sociale.

Allora dobbiamo guardare più ai progetti che ai programmi, dobbiamo guardare alla selettività dei nostri strumenti e non alla loro pervasività, dobbiamo guardare a strumenti che abbiano un'intrinseca flessibilità e la capacità di adattarsi alle specificità e non immaginarli come la matrice dentro in cui tutto sta al suo posto, perché rischiamo di deprimere quelle che possono essere le istanze d'innovazione che a questi strumenti possono essere affidate con più fiducia.



La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

●
Introduzione

●
Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

●
Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

●
I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

●
Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

●
I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

●
Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

●
Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

●
Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

●
I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

●
Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

●
Riprogettare la finanza
e il governo locale

●
Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

●
L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

●
Pubblicazioni

Promozione e coordinamento dello sviluppo locale in area vasta

Mario Lupo

Città metropolitana

Il tema dello sviluppo locale ha attraversato stagioni e impostazioni diverse perciò una riflessione, dopo quasi vent'anni di lavoro su questi temi, è un'opportunità importante. Le Province sono state sicuramente tra gli attori più coinvolti su questo tema: oggi il ruolo delle Province sta cambiando e cambierà sicuramente, soprattutto in virtù degli "sconvolgimenti" che comportano la legge n. 56 (cosiddetta Delrio) del 7 aprile 2014 e la discendente legge della Regione Piemonte di riordino delle funzioni amministrative. Tali cambiamenti seguiranno ovviamente un percorso differenziato tra Città Metropolitane e Province, soprattutto in relazione alle funzioni proprie attribuite alle Città Metropolitane dalla legge Delrio sullo sviluppo economico.

Sullo sviluppo locale e sul relativo impegno degli enti locali – *in primis* Province e Comuni – si è costruita un'esperienza forte e articolata su cui vale la pena riflettere, anche per disegnare il futuro di questo tipo di politiche pubbliche.

Qualunque riflessione e valutazione deve considerare il punto di partenza di queste politiche: sul finire degli anni '90 era in corso una riforma costituzionale, quella del Titolo V, che vedeva – con l'affermarsi del principio di sussidiarietà – un protagonismo forte delle Regioni e degli enti locali, in particolare attraverso il ruolo dei sindaci, visti come il "baluardo dei cittadini" rispetto alla politica nazionale. In parallelo si concludeva la stagione delle politiche di sviluppo della Cassa del Mezzogiorno e se ne inaugurava una completamente diversa, con l'avvio della legge n. 488 del 1992 che prevedeva agevolazioni dirette a favore delle imprese, incentrate su una valutazione di merito di carattere finanziario-creditizio, focalizzate sulla sostenibilità e sul ritorno economico/occupazionale e ambientale degli investimenti proposti nella domanda di agevolazione.

Oggi la situazione è profondamente diversa, per molti aspetti opposta: abbiamo fatto un giro di giostra completo, cioè ci ritroviamo come a un nuovo punto di partenza che sembra riportarci a vent'anni fa: la sensazione è che si sia considerato quanto fatto finora come un errore o come una politica poco efficace e con troppe criticità. Forse una riflessione più approfondita permetterebbe di cogliere anche i molti aspetti positivi e di evidenziare le buone lezioni imparate, a partire dal tema della concertazione e quindi della promozione dal basso, di una serie di opportunità frutto di un processo di progettazione condivisa di interventi e priorità, operando scelte strategiche fra tali interventi. Progettazione che parte dalla conoscenza e

dall'ascolto del territorio attraverso la valutazione e messa a fuoco di opportunità, benefici, debolezze e criticità (mediante strumenti vari a partire dall'analisi SWOT).

Lo strumento che per noi meglio esemplifica questo approccio è quello dei Patti Territoriali che nell'area torinese hanno avuto un impatto importante: la Provincia di Torino è stata infatti quella che più di tutte in Italia ha scommesso su questo strumento: ben il 5% delle risorse nazionali destinate ai Patti territoriali è stato assegnato al nostro territorio quasi integralmente coinvolto, eccezion fatta per la Città di Torino, in questo percorso.

I Patti sono stati uno strumento potente e forte nella nostra realtà, sul quale la Provincia di Torino ha giocato come Ente un ruolo fortissimo, sia nella promozione sia nella gestione, in quanto soggetto responsabile di tutti i Patti, a esclusione di quello della Zona Ovest. La Provincia è stata infatti Soggetto responsabile di 9 Patti territoriali e 6 generalisti sui territori di Canavese, Pinerolese, Po, Sangone, Stura, Area Torino sud, e 2 tematici per l'agricoltura e pesca: Canavese e Valli di Susa.

I patti erano basati, in sostanza, su un'idea di sviluppo orizzontale, quindi non specificamente settoriale ma territoriale, in quanto si potevano agevolare

Fig. 1 Patti territoriali



Fonte: Provincia di Torino

iniziative di investimento in tutti i settori, compresa l'agricoltura; si è trattato perciò di uno dei pochi strumenti di agevolazione che ha messo insieme il manifatturiero e l'agricoltura, e che abbinava ai progetti imprenditoriali i necessari interventi infrastrutturali, nella logica di completare e valorizzare gli investimenti privati finanziati. In questo ambito, abbiamo agevolato oltre 500 imprese e un centinaio di opere infrastrutturali; tra il 2000 e il 2006, periodo di osservazione delle analisi proposte, i Patti territoriali sono stati la principale legge di agevolazione delle imprese in Piemonte.

A ridosso e con il passaggio alla programmazione 2007-2013, ai territori arrivò l'impulso dalla Regione Piemonte – mediante il bando per la promozione dei Programmi territoriali integrati (PTI) – di progettare lo sviluppo in modo più integrato, concentrando maggiormente le risorse e immaginando vocazioni territoriali e azioni strategiche condivise a livello di aree aggregatesi spontaneamente. Anche in questo caso la Provincia di Torino ha giocato un ruolo importante, soprattutto nella fase di promozione del bando e di assistenza nei processi di aggregazione territoriale, mentre ha avuto un ruolo più marginale nella fase di gestione. Nel territorio torinese una differenza sostanziale fra i patti territoriali e i PTI fu costituita proprio dalla modalità di individuazione degli ambiti territoriali di intervento: mentre per i Patti tale suddivisione era scaturita dall'analisi dei sistemi locali del lavoro censiti dall'Istat, per i PTI si sono lasciati liberi i territori di individuare un loro assetto, senza vincolarli alla geografia derivante dai Patti, o da altre esperienze di concertazione territoriale come i Programmi integrati d'Area-PIA, strumento utilizzato nel DOCUP FESR 97-99, che riprendevano, aggregandoli, i confini dei Patti. Questo "spontaneismo geografico" era basato, in teoria, sulla con-

divisione a livello territoriale di una forte visione strategica e di una vocazione comune; queste nuove aggregazioni spontanee avrebbero dovuto inoltre proporre una serie di interventi integrati inerenti sia le tematiche del FESR-Fondo europeo di sviluppo regionale, sia quelle dell'FSE-Fondo sociale europeo: in tal modo si sarebbero potuti far atterrare, con un approccio *place based*, i nuovi Programmi Operativi Regionali-POR direttamente sul territorio, mettendo a sistema le politiche di sviluppo locale e quella di coesione territoriale finanziata dai Fondi Strutturali.

I processi di integrazione territoriale hanno portato in effetti a una geografia diversa, sulla cui strategicità varrebbe la pena interrogarsi. Va detto che il percorso dei PTI, soprattutto nella sua fase di attuazione, ha scontato anche il momento congiunturale sfavorevole che si è tradotto nei forti e successivi tagli di risorse fatti dallo Stato al FSC (Fondo Sviluppo e Coesione, ex Fondo Aree Sottoutilizzate) che è stato individuato, in un secondo tempo, quale fonte di finanziamento dei PTI. La realizzazione dei PTI ha visto infine la Provincia di Torino – e la Città Metropolitana oggi – partecipare come attuatori di alcuni interventi nel PTI del Chierese "Vivere il rurale, partecipare alla Metropoli".

Per quanto attiene al presente e al futuro delle politiche di sviluppo locale, occorre anzitutto tenere presenti i cambiamenti negli assetti istituzionali di governo locale, in particolare a livello di area vasta. Il ruolo degli Enti di area vasta sta cambiando profondamente; in particolare, in tema di sviluppo economico per quanto riguarda le Province, le competenze e le funzioni amministrative proprie sono state pressoché azzerate. Diverso e opposto destino è quello delle Città metropolitane che nascono proprio per rispondere alle esigenze di sviluppo, funzio-

nali a quelle grandi aree che ruotano intorno alle maggiori realtà urbane italiane.

La ratio della Legge Delrio è proprio quella di dotare le grandi aree urbane (considerate, già dall'Unione Europea, motore dello sviluppo economico per la loro capacità di produrre ricchezza e innovazione, per la loro dinamicità e per la loro vitalità, anche sotto il profilo demografico) di un Ente funzionale, capace di disegnarne e gestirne lo sviluppo socio-economico in modo strategico e integrato con il resto del territorio circostante. Indubbiamente il tema dello sviluppo economico costituisce il nocciolo delle nuove funzioni amministrative in capo alle Città Metropolitane, benché tale funzione sia tutta da costruire e concertare localmente, secondo le specificità di ciascuna area metropolitana. La legge 56/2014 prevede infatti tra le funzioni in capo alla Città Metropolitana quella di "promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio" (art. 1, c. 44 l. e). In tal senso la norma disegna uno spazio di intervento per la Città Metropolitana nuovo e più ampio rispetto a quello previsto per le Province, basato su un rapporto molto stretto con i Comuni: la Città metropolitana dovrà infatti agire in modo coordinato e sinergico con i Comuni, anche svolgendo compiti di "braccio operativo" dei Comuni del proprio territorio.

Analogamente alla legge nazionale, anche quella della Regione Piemonte di riordino delle funzioni degli enti locali (Legge 23/2015) sul tema sviluppo economico prevede per la Città metropolitana un percorso differenziato rispetto alle altre Province: infatti l'articolo 4 proprio per valorizzare il ruolo strategico della Città metropolitana, prevede la possibilità

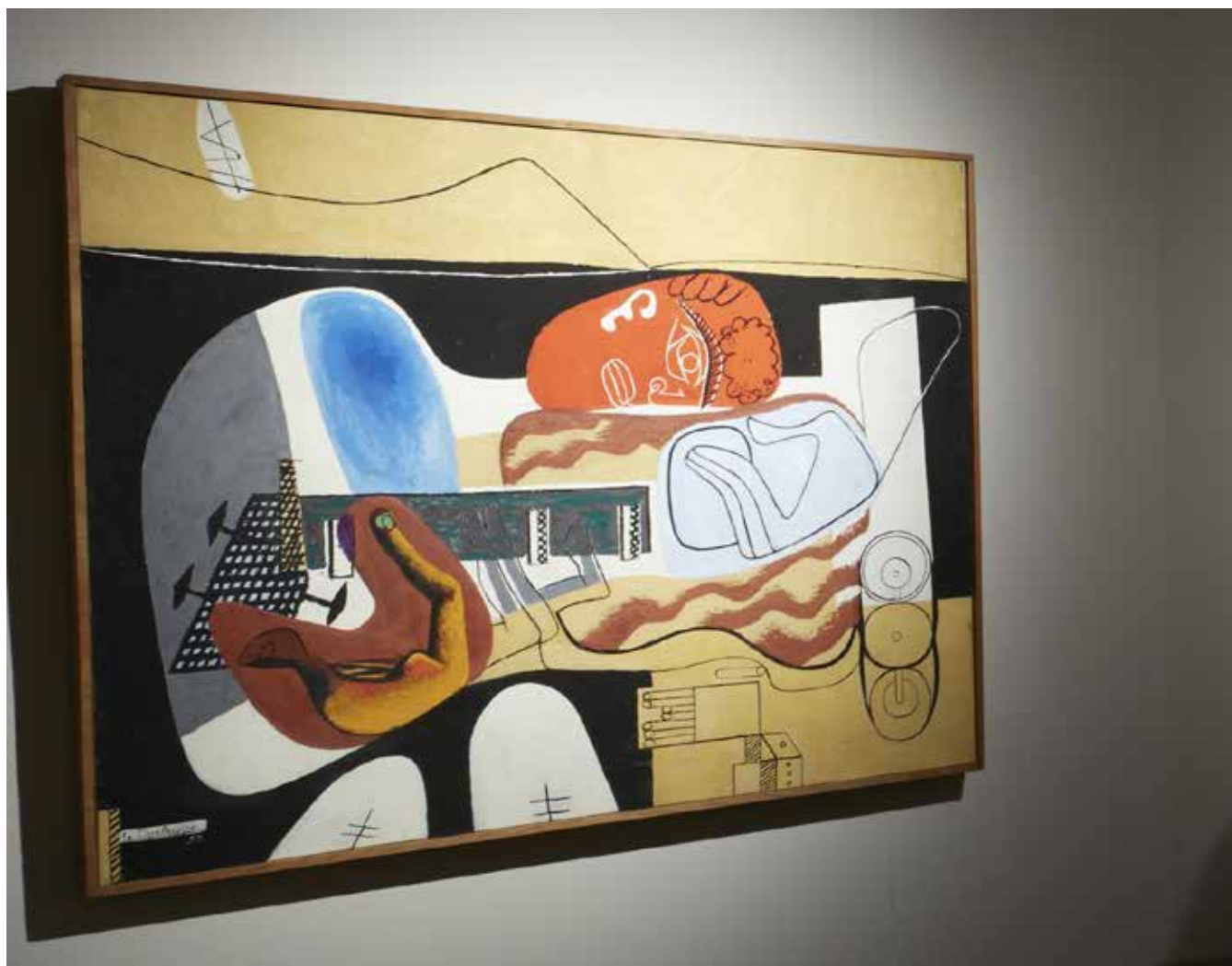
di intese tra Regione e Città metropolitana sui temi dello sviluppo economico e dell'inclusione sociale; ciò delinea un ruolo importante del nuovo ente, anche per quanto riguarda la possibile sinergia nella gestione delle politiche finanziate dal FESR e dal FSE. La normativa nazionale e regionale converge quindi nell'individuare nella Città metropolitana (ente a rilievo costituzionale) l'attore dello sviluppo economico territoriale. In tale ottica lo statuto della Città metropolitana di Torino ribadisce questa funzione fondamentale, in particolare all'articolo 12, dove si declina il tema dello sviluppo economico e lo si fa, in primis, nella logica di creazione dei cosiddetti "fattori abilitanti", mantenendo un occhio di riguardo al tema dell'inclusione sociale, ovvero della possibilità di accesso, partecipazione e inclusione di tutti i cittadini all'interno dei percorsi di sviluppo. L'altro tema forte nella declinazione statutaria dello sviluppo economico per l'area torinese è quello dell'attenzione alla creazione, insediamento e crescita delle imprese e delle attività produttive.

La funzione di pianificare lo sviluppo economico metropolitano deve essere costruita dal neonato ente: attualmente la Città Metropolitana di Torino si trova nella fase di costruzione del suo primo piano strategico, un piano triennale, obbligatorio per legge quindi non volontaristico, la cui approvazione spetta al Consiglio Metropolitan. Il Consiglio, essendo legato ai "tempi" politici della Città di Torino che, a breve, andrà a elezioni, approverà un primo schema di ciò che sarà invece implementato e definito compiutamente dal nuovo Sindaco Metropolitan e dal nuovo Consiglio, forti del mandato quinquennale che riceveranno. Tale schema tratteggerà un percorso che partirà con un'analisi territoriale e statistica dell'area – elaborata dall'Ires – anche in rapporto agli altri contesti metropolitani (europei e naziona-

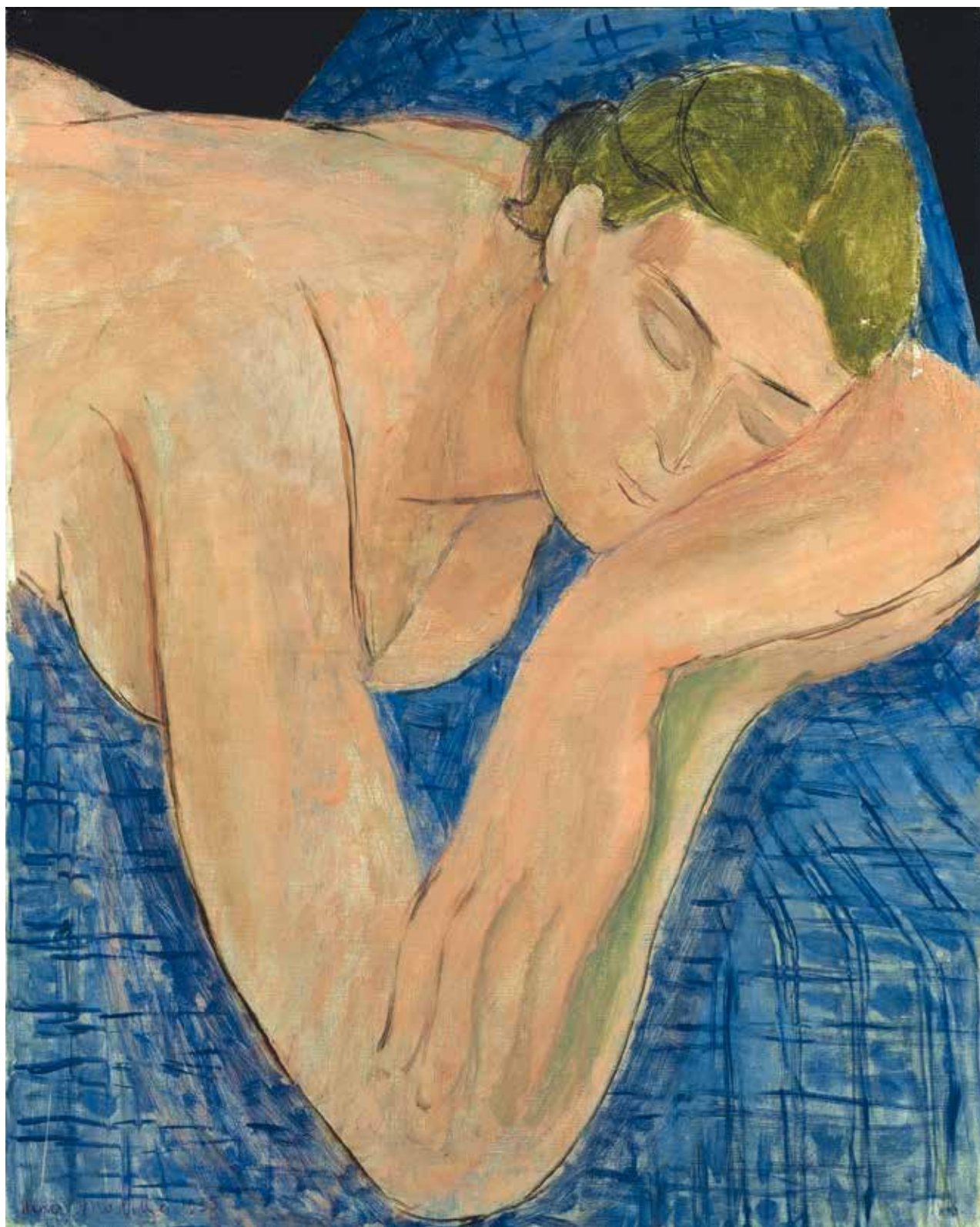
li) e che approderà alla definizione delle principali linee strategiche.

Un'ultima riflessione: si è partiti, alcuni decenni or sono, da un ruolo forte dello Stato centrale per indirizzarsi verso un approccio basato sul decentramento amministrativo e sulla capacità dei territori di immaginare, progettare e governare il proprio sviluppo. Ora sembra tornare in auge il ruolo forte dello Stato centrale sulle politiche di sviluppo, nonostante i motivi per cui si era scelto un approccio diver-

so basato sul locale (in primis le criticità gestionali a livello centrale, ma anche e soprattutto la volontà di autodeterminazione dei territori) pare siano ancora più che fondati. Se è pur vero che la stagione delle politiche di sviluppo locale concertate a livello territoriale ha avuto delle criticità, va ricordato e non disperso il patrimonio che è rimasto sui nostri territori, non solo in termini infrastrutturali, ma soprattutto di governance e di capacità di favorire lo sviluppo, l'inclusione e l'innovazione sociale.







Henri Matisse, *Il sogno*, maggio 1935. Olio su tela, 81 x 65 cm

Collection Centre Pompidou, Paris Musée national d'art moderne - Centre de création industrielle

Photo : © Centre Pompidou, MNAMCCI/ Philippe Migeat/Dist. RMN-GP © Succession H. Matisse by SIAE 2015

I piemontesi stanno meglio o peggio di un anno fa?

Maurizio Maggi

Ires

È almeno dall'inizio del 2014 che i segnali di ripresa e di crisi si alternano in un'altalena di ottimismo e pessimismo. Abbiamo definito lo scorso anno "ripresa riluttante" questa caratteristica dell'economia attuale: variabili congiunturali positive o meno negative che nel passato, ma senza un rafforzamento consistente degli aspetti strutturali. L'impressione è quella di una creatura che cerchi di prendere il volo senza riuscirci, e che tuttavia ci riprova, spiccando balzi di poco più alti a ogni tentativo.

A complicare le cose, le variabili macro-economiche tradizionali (PIL, occupazione) raccontano una storia, mentre i comportamenti e gli umori individuali e delle famiglie, resi concreti da fenomeni quali ad esempio la propensione a spendere, ne raccontano un'altra.

L'Ires ha a disposizione diverse variabili, osserva ogni anno mediante una rilevazione campionaria, e cercherà, con la consueta Relazione annuale sullo stato del Piemonte, di rispondere a questa e ad altre domande. In attesa della presentazione pubblica, che avverrà il 17 giugno, possiamo anticipare qualche dato e alcune prime riflessioni.

Aspetti oggettivi e soggettivi

I dati oggettivi, come l'occupazione o il reddito e i consumi delle famiglie, richiedono tempo per essere rilevati. I dati soggettivi, come ad esempio l'ottimismo nel futuro o la soddisfazione personale, sono misurati tramite interviste a campioni di cittadini e sono tempestivi: dalla rilevazione alla disponibilità dei dati possono passare dai quindici ai trenta giorni o anche meno. Fatalmente i dati oggettivi e soggettivi finiscono per raccontare storie diverse: i primi parlano di un passato più lontano, di mesi o di trimestri, non di settimane o di giorni. Questo è talvolta motivo di confusione, presentando diagnosi solo in apparenza contraddittorie.

Per il 2015 e gennaio 2016, i dati oggettivi indicano una certa ripresa per l'Italia e ancor più per il Piemonte: crescita delle esportazioni nella regione (+7% rispetto al 2015 e in salita a gennaio rispetto a dicembre 2015) e tasso di utilizzo degli impianti (in provincia di Torino) al 72,3%, mai così alto da anni. Anche la redditività cresce: del 3,4% nell'industria e del 5% nei servizi (dati Unione industriale di Torino).

Questa ripresa, anche se non è ancora forte, almeno ha il merito di mostrare una certa continuità. In altre parole: da una situazione (inizio 2014) in cui i segnali positivi e nega-

La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

Introduzione

Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

**I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?**

Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

Riprogettare la finanza
e il governo locale

Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

Pubblicazioni

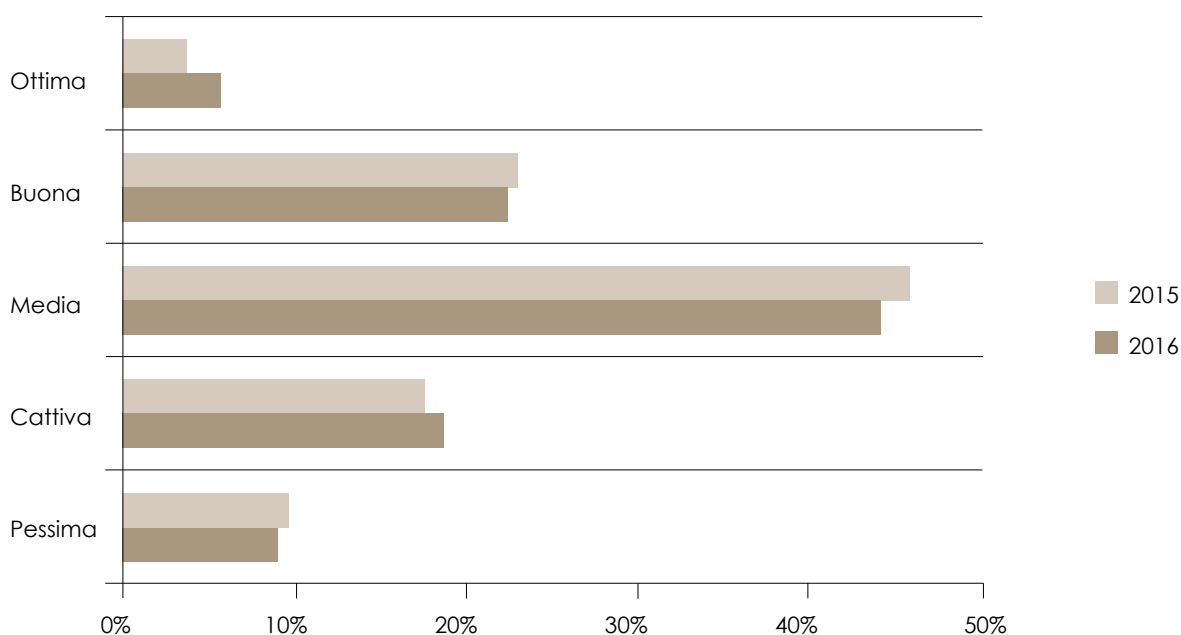
tivi si equivalevano, siamo passati a una prevalenza dei primi (2015), tuttavia ancora troppo recenti per dare garanzie di durata. Oggi cominciamo a vedere qualche segno di continuità in segnali che sono per lo più positivi, anche se deboli in valore assoluto.

Alcuni aspetti soggettivi più facilmente misurabili, come la soddisfazione per il proprio reddito o le difficoltà del bilancio familiare, indicano una situazione stabile o in miglioramento. Sostanzialmente stazionario fra 2015 e 2016 il primo aspetto. La rilevazione effettuata da SWG per conto dell'IRES a marzo vede infatti il 27,9% dei piemontesi soddisfatti o molto soddisfatti per il proprio reddito (percezione buona più ottima), a fronte di un valore analogo del 2015 (27,3%). Da notare però che per la prima volta dal 2010 i soddisfatti superano gli insoddisfatti. Per contro, diminuisce la percentuale di famiglie che indicano difficoltà di bilancio per specifiche voci. Nel 2015

si andava da un valore minimo del 16% di famiglie in difficoltà (spese scolastiche) al massimo del 33,6% (casa): nel 2016 il minimo è 10,3% e il massimo 19,5% (sempre per le stesse due voci).

Esistono poi aspetti soggettivi più difficilmente misurabili, in quanto chiedono all'intervistato di rispondere su fenomeni che non conosce del tutto o non ancora, come per esempio le previsioni economiche per la propria famiglia. Si tratta tuttavia di un indicatore molto importante perché, fondata o meno che sia la previsione individuale, è su quella che il soggetto si baserà per decidere i propri comportamenti, ad esempio di risparmio o di consumo. Qui il dato registrato da SWG/IRES è negativo: dal 18,2% di ottimisti si passa al 14%, mentre i pessimisti crescono dal 21,6% al 24,3%. Sostanzialmente stabile la quota di chi deve indebitarsi o prelevare dalle riserve: dal 21,2% al 21,6%.

Fig.1 Come valuta la sua condizione di reddito?



Fonte: elaborazioni IRES su dati Clima di opinione 2016 (SWG/IRES)

In sintesi: l'economia dà segni di ripresa se non forti, almeno più incoraggianti e continui del passato, ma i risultati non sono ancora, o non del tutto, arrivati ai piemontesi.

L'indice di fiducia: un misto di passato e futuro

L'indice di fiducia complessivo dei consumatori è una misura chiave per prevedere il comportamento di spesa delle famiglie nell'immediato futuro e riporta valori in crescita rispetto al 2015. La contraddizione con quanto appena visto è solo apparente. L'indice è infatti una misura composita che tiene conto tanto del passato (e il 2015 non è andato malissimo) quan-

to dell'immediato futuro. Tiene conto inoltre di variabili quali le previsioni sulla disoccupazione, dove ci sono segnali moderatamente positivi, e sull'indebitamento. L'indice di fiducia dei consumatori aumenta a marzo 2016 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, passando da 107,6 a 112,6. È il valore più alto dal 2010, anno utilizzato come base di riferimento, e supera anche quello relativamente buono del 2011. Utilizzando come riferimento l'anno precedente (il che permette di usare un indicatore in più, quello relativo alle attese sulla disoccupazione, che l'IRES raccoglie solo dal 2013) l'indice cresce comunque di 3,5 punti percentuali in un anno e rispetto al 2013 passa da 100 a 133,2.

A pesare favorevolmente sono soprattutto i giudizi su come è andato il 2015, sia per l'Italia sia per la

Tab. 1 Fiducia dei consumatori

(saldi ottimisti/pessimisti)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Giudizi sulla situazione economica dell'Italia	-36,7%	-33,3%	-65,7%	-66,7%	-47,6%	-4,5%	14,8%
Attese sulla situazione economica dell'Italia	37,1%	39,8%	27,4%	12,2%	43,0%	40,4%	40,1%
Attese sulla disoccupazione	-	-	-	25,8%	23,4%	37,5%	30,8%
Giudizi sulla situazione economica della famiglia	20,9%	31,3%	2,0%	-13,9%	18,2%	23,7%	37,9%
Attese sulla situazione economica della famiglia	48,2%	67,7%	41,9%	44,6%	62,6%	56,8%	51,4%
Giudizi sul bilancio familiare	-5,6%	7,4%	4,4%	-9,3%	-9,1%	-0,5%	0,2%
Giudizi sull'andamento dei prezzi	-	-	-	-	-	-	-
Attese sull'andamento dei prezzi	-	-	-	-	-	-	-
Opportunità attuale del risparmio	12,9%	10,6%	4,1%	-3,5%	-0,2%	8,7%	5,8%
Indice di fiducia dei consumatori (2010=100)	100	106,9	90,8	90,1	103,9	107,6	112,6
Indice di fiducia dei consumatori (2013=100)	-	-	-	100,0	118,4	128,6	133,2

Fonte: elaborazioni Ires

propria famiglia, come pure il giudizio sul bilancio familiare, dove il saldo fra soddisfatti e insoddisfatti torna positivo dopo tre anni di segno meno. Migliora anche l'ottimismo per la tenuta dei posti di

lavoro, almeno rispetto all'anno precedente. Meno ottimistiche invece le previsioni sull'immediato futuro dell'economia, specie quelle personali, e lieve flessione delle attese di risparmio.

Cos'è l'indice di fiducia

L'indice di fiducia dei consumatori (di cui alla tabella 1) è calcolato dall'ISTAT mediante interviste telefoniche. In dettaglio l'indagine comprende domande mensili sui seguenti aspetti: giudizi sulla situazione economica dell'Italia, attese sulla situazione economica dell'Italia, attese sulla disoccupazione, giudizi sulla situazione economica della famiglia, attese sulla situazione economica della famiglia, giudizi sul bilancio familiare, giudizi sull'andamento dei prezzi, attese sull'andamento dei prezzi, opportunità attuale di risparmio, opportunità futura di risparmio. Trimestralmente sono rilevate anche le intenzioni di acquisto di un'autovettura, le intenzioni di acquisto e le spese per manutenzione straordinaria dell'abitazione. Per ogni domanda i risultati sono espressi in termini di frequenze relative delle singole modalità di risposta e di saldi, calcolati come differenza fra le frequenze percentuali delle modalità favorevoli e di quelle sfavorevoli.

L'IRES è in grado di calcolare lo stesso indice di fiducia utilizzando 7 indicatori su 10 (in base 2013) e 6 su 10 (in base 2010).

Ricerca e conoscenza sul tema della salute mentale in Piemonte: dai processi di cura ai percorsi di salute

Gabriella Viberti

Ires

La domanda di salute mentale è cresciuta e si è modificata

Oggi i cittadini italiani sono mediamente più ricchi, istruiti e sani, ma più diseguali tra loro e probabilmente più vulnerabili nelle condizioni di difficoltà¹, tra le quali si collocano malattie e altre forme di disagio psichico. Secondo le stime diffuse dall'Organizzazione Mondiale della Sanità i disturbi mentali interessano oltre un terzo della popolazione ogni anno; tra questi i più comuni sono rappresentati da depressione e ansia.

Queste patologie sono responsabili nei paesi più sviluppati del più elevato grado di disabilità (misurata in DALYS, Disability Adjusted Life Years, ovvero gli anni di vita corretti per la disabilità): 19% del carico complessivo. Un altro indicatore predittivo del peso sociale di una malattia per la collettività è la misura in cui essa contribuisce agli stati patologici cronici (YLD, years lived with disability): nella popolazione europea i disturbi mentali rappresentano di gran lunga la principale categoria di malattie croniche, pari a poco meno del 40%. Ancora, le patologie mentali comportano costi e oneri sia per i singoli cittadini che per la società, commisurabili al 3-4% del Prodotto Interno Lordo, causa la ridotta produttività e gli anni di vita persi per disabilità o morte prematura.

In Italia e in Piemonte, peraltro, come indicano le elaborazioni del Servizio Sovrazonale di Epidemiologia, il problema, perlomeno così come percepito dai cittadini, si sta amplificando: nel passaggio dal 2007 al 2013 sono diminuiti, anche se lievemente, sia l'indice di salute psicologica sia l'indice di salute mentale (più basso è l'indice, più bassa è la percezione della salute psicologica e mentale percepita dagli individui coinvolti nell'Indagine Istat sulla Salute), negli uomini e nelle donne.

¹ Si veda a questo proposito Giuseppe Costa et al (a cura di), *L'Equità della salute in Italia*.

La biblioteca dell'Ires: origine, evoluzione e recenti tendenze.

Introduzione

Le politiche per lo sviluppo locale in Piemonte: uno sguardo d'insieme

Lo sviluppo territoriale tra istituzionalizzazione e pratiche locali

I Programmi Territoriali Integrati del Piano Territoriale Regionale finanziati dal PAR FSC 2007-2013

Dai PISU alle Aree Interne, le esperienze di sviluppo locale sostenute dai POR FESR

I programmi di Sviluppo Locale (PSL) del PSR FEASR 2007-2013

Leader in azione: riflessioni dall'esperienza sul campo

Programmi e progetti per lo sviluppo locale nel territorio cuneese

Promozione e coordinamento dello sviluppo locale in area vasta

I piemontesi stanno meglio o peggio di un anno fa?

Ricerca e conoscenza sul tema della salute mentale in Piemonte: dai processi di cura ai percorsi di salute

Riprogettare la finanza e il governo locale

Le cave in Piemonte. Rapporto Ires 2015

L'Ires per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino

Pubblicazioni

Tab. 1 Indici di salute psicologica e mentale Piemonte - Italia 2007-2013

Indicatori generali stato di salute	Piemonte		Italia	
	2007	2013	2007	2013
Indice di salute psicologica - uomini	50,6	50,1	50,8	50,0
Indice di salute psicologica - donne	48,1	47,8	48,4	47,9
Indice di salute mentale - uomini	74,3	72,6	74,2	72,3
Indice di salute mentale - donne	69,1	67,9	69,5	68,3

Fonte: elaborazioni del Servizio Sovrazonale di Epidemiologia dell'Asl TO3 su dati Istat Indagini sulla Salute 2005 e 2013, contenute nel Piano Regionale di Prevenzione 2014-18

Le strategie per la salute mentale a livello internazionale e nazionale

Nel 2013 è stata pubblicata² l'edizione italiana del Piano d'Azione europeo per la Salute Mentale 2013-2020, contenente gli obiettivi e le strategie di salute mentale che guideranno le politiche degli Stati membri fino al 2020: partendo dalla necessità di migliorare il benessere mentale delle popolazioni, attraverso il rispetto dei diritti delle persone affette da problemi di salute mentale, il documento perviene alla necessità di istituire servizi accessibili, sicuri ed efficaci, in grado di rispondere alle aspettative e ai bisogni mentali, fisici e sociali delle persone con problemi di salute mentale e delle loro famiglie.

Sono sette i punti cardine, quattro centrali e tre trasversali, che delimitano la portata del Piano d'Azione. I quattro obiettivi centrali:

1. tutti hanno le medesime opportunità di ottenere il benessere mentale a qualsiasi età e ciò vale in particolare per i soggetti più vulnerabili o a rischio;

2. le persone con problemi di salute mentale sono cittadini i cui diritti umani vanno riconosciuti, protetti e promossi;
3. i servizi di salute mentale sono accessibili anche dal punto di vista finanziario, a disposizione della collettività in base al bisogno;
4. le persone hanno diritto a una terapia rispettosa, sicura e efficace.

I tre obiettivi trasversali:

1. i sistemi sanitari forniscono valide cure per la salute fisica e mentale di tutti;
2. i sistemi per la salute mentale collaborano e si coordinano con altri settori;
3. la governance per la salute mentale e l'erogazione dei servizi sono basati su informazioni e conoscenze attendibili.

Il Piano d'Azione è allineato ai valori e alle priorità sanciti nel Programma europeo Salute 2020, la politica di riferimento europea per la salute e il benessere, e contribuisce a realizzarne le finalità, come indicano i punti di contatto individuati nella tabella 2.

² La traduzione è a cura del Centro per la Ricerca e Formazione in Salute Mentale dell'AAS 1 Triestina.

Tab. 2 Punti di contatto tra Salute 2020 e il Piano d'Azione Europeo per la Salute Mentale

Finalità del Programma europeo Salute 2020	Obiettivi del Piano d'Azione Europeo per la Salute Mentale 2013-2020						
	Obiettivo 1	Obiettivo 2	Obiettivo 3	Obiettivo 4	Obiettivo 5	Obiettivo 6	Obiettivo 7
Disuguaglianze e determinanti sociali	X	X		X	X		X
Governance			X		X	X	X
Arco della vita	X		X				
Empowerment		X		X		X	
Sistemi sanitari			X	X	X		X
Sanità Pubblica	X				X	X	X

Fonte: Piano d'Azione europeo per la Salute Mentale

Per ogni obiettivo individuato nel piano d'Azione europeo sono indicate le azioni che gli Stati membri e l'OMS sono tenuti a intraprendere al fine di ottenere risultati misurabili nell'attuazione delle politiche.

In questo quadro si inserisce il Piano d'Azione nazionale per la Salute Mentale in Italia, riferendosi alle indicazioni prefigurate dalla programmazione europea e prevedendo, per la loro attuazione, una metodologia di lavoro che si sviluppa per percorsi di cura, indirizzati a quattro aree di bisogni prioritari:

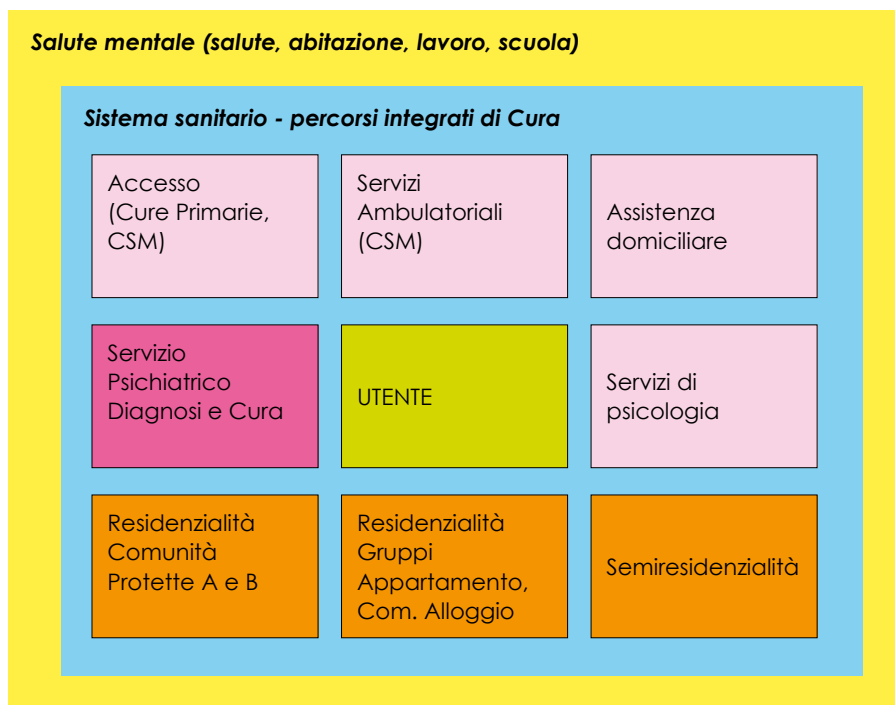
1. area esordi - intervento precoce;
2. area disturbi comuni, ad alta incidenza e prevalenza (depressione, disturbi d'ansia);
3. area disturbi gravi persistenti e complessi;
4. area disturbi infanzia e adolescenza.

La metodologia del Piano d'Azione Nazionale per la Salute Mentale consente, attraverso la differenziazione dei servizi erogati e delle loro caratteristiche in relazione alle tipologie di bisogni, di prefigurare percorsi integrati, più appropriati, graditi ai cittadini e cost-effective.

Il Piemonte sta definendo, allo stato attuale, i tasselli per la costruzione di un Piano di Azione regionale per la Salute mentale: l'attività di sviluppo della conoscenza e di ricerca in corso all'Ires si propone di fornire materiali utilizzabili ai decisori regionali in questo contesto.

Il campo d'azione: salute e benessere mentale, psichiatria e servizi

La salute mentale, definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità come uno stato di benessere per cui il singolo è consapevole delle proprie capacità ed è in grado di affrontare le normali capacità della vita, rappresenta il campo d'azione in cui si inseriscono i percorsi integrati di cura. Al perfezionamento dei percorsi contribuiscono i servizi – territoriali (cure primarie), psicologici, di salute mentale e ospedalieri – delle Asl piemontesi, come sintetizza la figura 1.

Fig. 1 Salute e benessere mentale, psichiatria e servizi

Fonte: elaborazioni Ires

Quali servizi per rispondere a quali bisogni?

Il Dipartimento di Salute Mentale (DSM) è la struttura organizzativa che coordina la rete dei servizi per l'assistenza psichiatrica.

All'interno del DSM il Centro di Salute Mentale (CSM) è la sede organizzativa dell'équipe degli operatori e del coordinamento degli interventi di prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento sociale nel territorio di competenza.

Con la graduale chiusura degli Ospedali Psichiatrici e la progressiva introduzione del modello organizzativo dei DSM il ricovero delle persone con disturbo psichico avviene all'interno dell'ospedale generale, nel Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura (SPDC), parte integrante del DSM, anche se situato nella struttura ospedaliera.

Nelle Strutture residenziali extraospedaliere si svolge una parte del programma terapeutico-riabilitativo

e socioriabilitativo per utenti di competenza psichiatrica, che può rispondere a due differenti tipologie di funzioni:

1. La funzione socioassistenziale, per persone con disturbo psichico e ridotta capacità di vita autonoma, che richiedono un sostegno per le attività della vita quotidiana e/o traggono vantaggio dalla vita comunitaria. Il supporto del personale può essere programmato con una certa flessibilità, in relazione ai diversi bisogni e livelli di autonomia degli ospiti.
2. La funzione terapeutico-riabilitativa, per persone con disturbi rilevanti e importanti disabilità che necessitano di programmi terapeutico-riabilitativi individualizzati e continuativi per tempi differenziati e che non possono contare né sulla rete familiare, assente o inadatta a fornire un sostegno, né sulla rete sociale.

Il supporto del personale è solitamente diurno-notturno.

I servizi di psicologia, strutture del Dipartimento di Salute mentale o alternativamente in staff alla Direzione Generale, erogano i Livelli di Assistenza delle Prestazioni Psicologiche, definiti in Piemonte a partire dal 2010.

È importante presidiare il momento dell'accesso ai percorsi di cura. La sanità di iniziativa come risposta

Secondo una recente indagine (cfr. Dell'Acqua 2009) su 20 persone che si rivolgono ai Centri di Salute Mentale sei soffrono di un disturbo psicotico, cinque di un disturbo del tono dell'umore, le restanti vivono in situazioni di malessere dovute a disturbi d'ansia o altre forme morbose.

È essenziale, per rispondere a questi bisogni differenziati, in un contesto nel quale i Dipartimenti di Salute mentale sono concepiti e organizzati per dare risposte soprattutto ai pazienti affetti da disturbi psicotici, rafforzare il ruolo dei soggetti che operano nelle Cure Primarie (medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, figure infermieristiche e sociali), che rappresentano la porta di accesso dei percorsi di cura dei pazienti sul territorio, nonché un supporto complessivo lungo l'intero percorso del paziente (rapporto e recupero con gli utenti "persi di vista", maggiore attenzione alle famiglie nell'ambito dei programmi di cura, ecc.)

La Regione Piemonte ha sviluppato, nell'ultimo quinquennio, percorsi diagnostico terapeutici relativi all'erogazione di attività di assistenza psicologica nelle cure primarie, per intercettare agli esordi l'insor-

gere di problematiche di salute mentale: l'obiettivo è quello di diffondere un modello innovativo di gestione delle patologie croniche – la medicina di iniziativa, che non si limita a "riparare" i pazienti quando la malattia si presenta in modo conclamato ma si propone di intercettare all'esordio i loro reali bisogni – del disagio psicologico e delle sue manifestazioni più frequenti, quali ansia e depressione.

Il collegamento e il coordinamento tra soggetti e strutture deputati alla cura del disagio mentale e i soggetti delle Cure Primarie rappresenta un modello di integrazione complesso, che prevede il coordinamento e la collaborazione di diversi servizi e diverse figure professionali nel processo di assistenza, organizzati in team multi professionali di cui fanno parte medico di famiglia, psichiatra, psicologo, infermiere o educatore esperto che valuta i sintomi e svolge interventi educativi su di essi.

A partire dal 2009 in alcune Asl piemontesi – TO1, TO2, TO3, TO5 – sono state avviate sperimentazioni di integrazione tra psicologi e Cure Primarie nell'ambito dei Distretti, nel contesto di ambulatori di medicina di gruppo. Nelle diverse sperimentazioni i gruppi di lavoro hanno messo in atto strategie condivise, che hanno prodotto un buon grado di integrazione finalizzato alla cura delle persone. Il lavoro psicologico nell'ambito delle Cure Primarie ha utilizzato gli strumenti della consulenza, della valutazione psicodiagnostica, del sostegno e della psicoterapia breve-focale. I primi risultati di queste sperimentazioni, attualmente in fase di elaborazione, evidenziano come l'integrazione tra psicologi e Cure Primarie migliori l'appropriatezza dell'invio ad altri specialisti o servizi, riduca la prescrizione di farmaci e di esami diagnostici, migliori la qualità di vita percepita e riduca i sintomi, consentendo una presa in carico globale dei pazienti.

L'analisi dell'esistente, prime anticipazioni. Quanto si spende per l'assistenza psichiatrica in Piemonte?

Se il lavoro in corso da parte dei ricercatori Ires è teso, attraverso l'utilizzo dei dati del sistema informativo sanitario nazionale e regionale, a ricostruire e confrontare gli attuali percorsi di cura dei pazienti nelle Asl piemontesi, allo stato attuale è possibile effettuare prime considerazioni sulle risorse utilizzate per l'assistenza psichiatrica nella nostra regione.

Nel 2014 l'assistenza psichiatrica è costata, ai cittadini piemontesi, 80 euro per ciascun residente adulto, con più di 18 anni, circa 300 milioni di euro nel complesso.

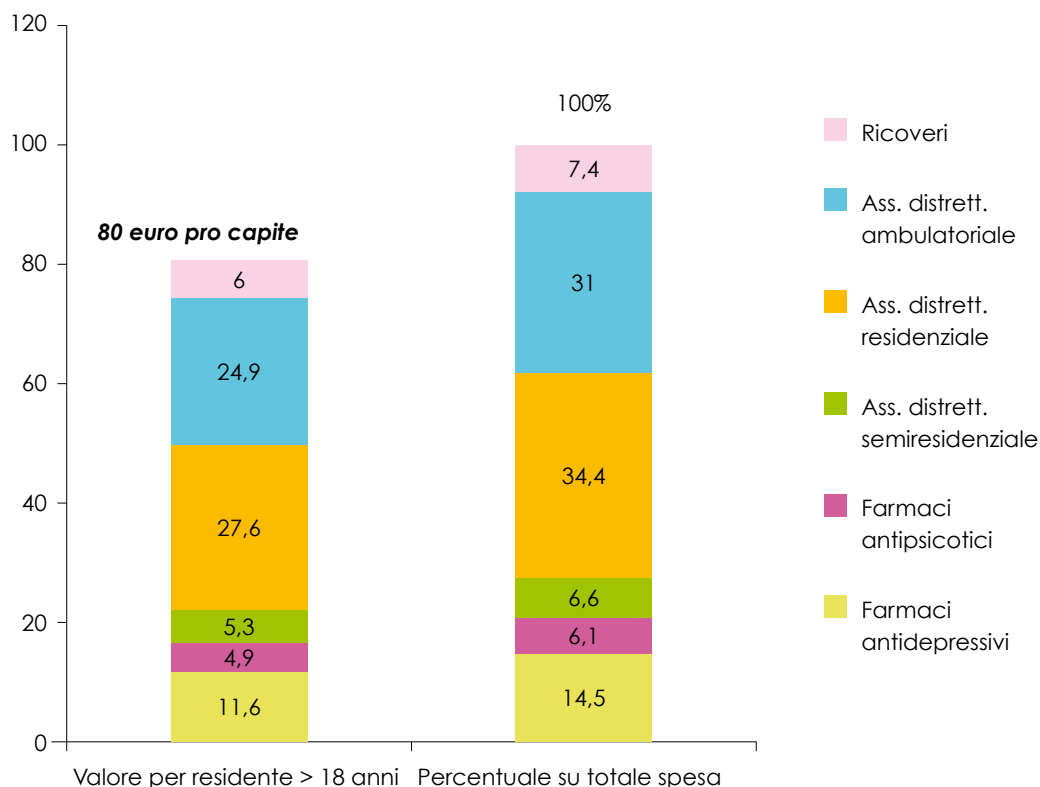
Di questi, 16,5 euro pro capite, il 20,5% del totale, è stato speso per consumo di farmaci, antidepressivi innanzitutto e poi antipsicotici.

L'assistenza residenziale extraospedaliera vale 27,6 euro pro capite, il 34,4% del totale.

Segue l'assistenza ambulatoriale erogata nei Centri di Salute mentale, 24,9 euro pro capite, il 31% del totale.

Infine, 6 euro pro capite per attività di ricovero, il 7,4% del totale e 5,3 euro pro capite per assistenza semiresidenziale, il 6,6% della cifra complessivamente spesa per l'assistenza psichiatrica in Piemonte. I valori complessivi di spesa, costruiti con i dati provenienti da differenti flussi del Sistema Informativo Sanitario (Conti Economici e flussi individuali quali Schede di

Fig. 2 I costi delle diverse componenti dell'assistenza psichiatrica in Piemonte



Fonte: Sistema Informativo Sanitario

dimissione ospedaliera e flusso relativo al Consumo territoriale di farmaci), necessitano di ulteriori indagini prima di poter essere messi a confronto con le indicazioni normative che prevedono un peso dell'assistenza psichiatrica sulla spesa sanitaria complessiva almeno del 5 %.

... E in prospettiva? Dai processi di cura ai percorsi di salute. Il budget di salute

Se l'individuazione delle risposte ai bisogni dei pazienti psichiatrici per processi di cura consente di superare la frammentazione di soggetti erogatori e di singole tipologie di prestazioni, il lavoro per budget di salute, "budget individuale", finanziamento reso disponibile a un individuo per acquisire i servizi a cui ha diritto, strutturato sui bisogni, flessibile e non legato a un tipo particolare di servizio o a uno specifico erogatore, consente realmente di operare con attenzione ai percorsi di salute dei pazienti.

Materialmente il budget di salute rappresenta l'unità di misura delle risorse economiche, professionali e umane necessarie per innescare un processo volto a ridare a una persona, attraverso un progetto terapeutico riabilitativo individuale, un funzionamento sociale accettabile, alla cui produzione partecipano il paziente stesso, la sua famiglia e la sua comunità. Si tratta in sostanza di pacchetti di

prestazioni multiple cui corrispondono pacchetti di risorse multiple. Le risorse vengono programmate caso per caso, non a prestazione, ma a pacchetti di intervento. La riconversione della spesa storica in budget di salute consente, da un lato, una maggiore aderenza e appropriatezza dei percorsi di cura ai bisogni dei cittadini e, al contempo, la possibilità di recuperare risorse attraverso la trasformazione di percorsi residenziali, caratterizzati da un costo unitario delle prestazioni più elevato, in percorsi domiciliari.

Rispetto ai rapporti con il privato il budget di salute passa dall'esternalizzazione alla cogestione, prevedendo modalità di coprogettazione e cofinanziamento, riservando un ruolo di rilievo alla valutazione di processi e progetti.

L'introduzione del budget di salute richiede una profonda attenzione alla riconversione in atto dei processi organizzativi, sistemi informativi maturi e la disponibilità di Progetti terapeutici riabilitativi individualizzati, intesi come contratti terapeutici riabilitativi condivisi e sottoscritti da tutti i soggetti coinvolti (utente, famiglia, DSM, partner sociale): la sperimentazione del budget di salute in alcune realtà regionali, prevista per il 2016, consentirà di supportare i processi organizzativi, di disporre di elementi più completi e confrontabili per valutare la concretizzazione delle azioni, e, ultimo ma non di minore importanza, di trasferire "sul campo" la ricerca in corso.

Bibliografia

- Costa G. et al (a cura di), 2014, *L'equità della salute in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Dell'Acqua P., Bracco R., 2009, *I numeri dei servizi di salute mentale in Italia*, "Italianieuropei", n. 2.
- Ministero della Salute-GISM, 2013, *Piano di Azioni nazionale per la salute mentale*.
- Organizzazione Mondiale della Sanità, 2013, *Piano d'Azione per la Salute Mentale 2013-20*.
- Organizzazione Mondiale della Sanità, 2013, *Piano d'Azione Europeo per la Salute Mentale*.

Rampazzo L., 2014, *I costi standard in Salute Mentale*, "Salute e Territorio", n. 199/200, marzo

Starace F. (a cura di), 2011, *Manuale pratico per l'integrazione socio sanitaria. Il modello del budget di salute*, Carocci, Roma.

Viberti G., 2013, *Disagio psicologico. Diffusione, fattori di rischio, Prevenzione e Cura*, "Quaderni della Fondazione Cassa di Risparmio", Cuneo.



Riprogettare la finanza e il governo locale

Renato Cogno

Ires

Anche nel 2015 è stato pubblicato "La Finanza territoriale", rapporto curato e pubblicato dall'Ires congiuntamente con altri 5 istituti di ricerca: Irpet (Toscana), SRMezzogiorno, ÉupolisLombardia, Ipres (Puglia) e Liguriaricerche¹. Il Rapporto da undici anni documenta le molteplici pressioni avvertite dal governo locale del Paese, l'impatto sui territori, le scelte fiscali che vengono compiute e i comportamenti di riassetto intrapresi dagli enti delle diverse parti del Paese.

In primo luogo vi sono state pressioni sulle risorse: le restrizioni sul fronte finanziario e le nuove economie imposte, che limitano ulteriormente gli investimenti locali, in declino da diversi anni; una difficoltà deriva anche dallo stato di provvisorietà del regime di finanziamento locale.

Vi sono poi le pressioni sul fronte istituzionale e organizzativo, che vengono discusse nelle parti monografiche dei volumi. Quest'anno si dà conto dei diversi processi di riorganizzazione in corso, che coinvolgono l'intero sistema di governo territoriale: le diverse esperienze volte a superare la frammentazione comunale fino al governo di questo processo; le opzioni in campo per finanziare le Città metropolitane; la questione delle partecipate degli enti locali, un comparto dalla difficile definizione. E ancora la riflessione sull'adeguatezza del livello regionale che stimola la ricerca di opportunità di cooperazione tra le Regioni.

La finanza: evidenze e raccomandazioni che emergono

L'intero sistema del governo locale è oggi investito da tagli di risorse, riassetti istituzionali e riforme contabili. La riforma delle province avviene al di fuori di una chiara visione strategica e viene delegata all'iniziativa delle regioni, mentre i tagli vengono usati come leva per forzarne la riorganizzazione. Le regioni subiscono riduzioni rilevanti nelle risorse e contemporaneamente vengono sottoposte alla norma sul pareggio di bilancio. Le Città metropolitane vengono istituite senza risorse, anche per le attività fondamentali. Vengono mantenuti la promessa di allentare il patto di stabilità e i vincoli sulla spesa dei comuni, misure che però vengono quasi completamente compensate da altri interventi restrittivi e dalle nuove regole di conta-

¹ Il volume è stato presentato a Genova il 10 dicembre 2015, è disponibile a richiesta e liberamente scaricabile dal sito dell'editore: http://ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/125.

La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

●
Introduzione

●
Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

●
Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

●
I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

●
Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

●
I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

●
Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

●
Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

●
Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

●
I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

●
Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

●
**Riprogettare la finanza
e il governo locale**

●
Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

●
L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

●
Pubblicazioni

bilità, che incideranno sui margini di azione degli enti. Molti altri provvedimenti considerano anche gli enti strumentali del governo locale e le loro *strutture partecipate*, ma occorre univocità e chiarezza di criteri per costruire adeguati strumenti di monitoraggio di queste realtà.

Se consideriamo la finanza comunale, dopo i vari interventi non sempre coerenti subiti, oggi vi è la necessità di ripensare l'intera fiscalità locale per dotare i comuni di un assetto stabile di risorse; da cui l'esigenza di valutare l'impatto di alcune soluzioni in campo.

Nel Rapporto si considerano l'eccessiva variabilità delle addizionali comunali all'Irpef, la complicazione per la compresenza di stato e comuni sulla medesima base imponibile, il ruolo dell'imposta immobiliare e il significato dell'esenzione dell'abitazione principale, l'impatto della riforma del catasto.

Nonostante le amministrazioni regionali vedano ridursi i margini di azione finanziaria – oggetto di pesanti tagli e sottoposte alle norme sul pareggio di bilancio – sembrano rafforzarsi le aspettative di un loro ruolo nel governo delle autonomie. È quanto avviene nella gestione della riforma delle province e quanto sembra prospettarsi riguardo al coordinamento delle politiche di bilancio degli enti. Da ciò potrebbe dipendere la capacità di investimento del sistema locale: il sistema di compensazione tra enti potrebbe essere guidato in modo da consentire quegli investimenti coordinati e programmati a scala regionale, ad oggi resi impossibili.

In proposito una simulazione sugli enti territoriali delle Regioni Emilia-Romagna e Piemonte, verifica i saldi finanziari e gli spazi fiscali a seguito di un patto territoriale per l'indebitamento e mostra diverse incongruenze nel quadro normativo attuale: evidenzia come, prima di vincolare i comportamenti fiscali de-

gli enti, serva un approfondimento concettuale che porti a uniformità di interpretazione di quelle norme. Per il rilancio degli investimenti va ampliato il ricorso a forme alternative che consentano in qualche modo di investire.

Per quanto riguarda i possibili strumenti di indebitamento alternativi, un ruolo sempre più importante è quello rivestito dal capitale privato e i dati di fine 2014 mostrano infatti un aumento del 13% per il numero di gare censite. Lo snellimento delle procedure è importante per facilitarne il più possibile la partecipazione. I Fondi Comunitari, continuano a rappresentare un importante *driver* di sviluppo per gli enti locali e territoriali, infatti pesano per oltre il 50% sulla spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e per circa il 25% nel Centro-nord; va sottolineata anche la necessità di evitare di compiere alcuni errori del passato, come l'eccessiva frammentazione dei progetti.

Nel Mezzogiorno l'attività infrastrutturale si è limitata, negli anni recenti, a interventi di dimensione modesta, finanziati con stanziamenti – quasi esclusivamente pubblici – molto datati e non progressivamente integrati. L'insufficiente livello di coerenza interna riscontrato nei documenti esaminati (Programma delle Infrastrutture Strategiche, banca dati Open-Coesione, Programma Operativo Nazionale Infrastrutture, POR Campania e Puglia), che permane nonostante i “buoni propositi” di tutti i più recenti documenti pluriennali di programmazione, porta ad affermare che l'individuazione dei singoli interventi non sembra corrispondere a un organico e strategico disegno infrastrutturale che sarebbe invece indispensabile per rilanciare la competitività del Mezzogiorno e dell'intero nostro Paese. Da questo punto di vista assumono rilievo la necessità di un coordinamento di alto livello delle politiche di settore in grado di consolidare una visione strategica di ca-

rattere europeo e la coerenza degli interventi con le politiche settoriali dell'UE (reti TEN-T) nonché l'appropriata distribuzione degli stessi interventi tra i livelli di governo (*multilevel governance*).

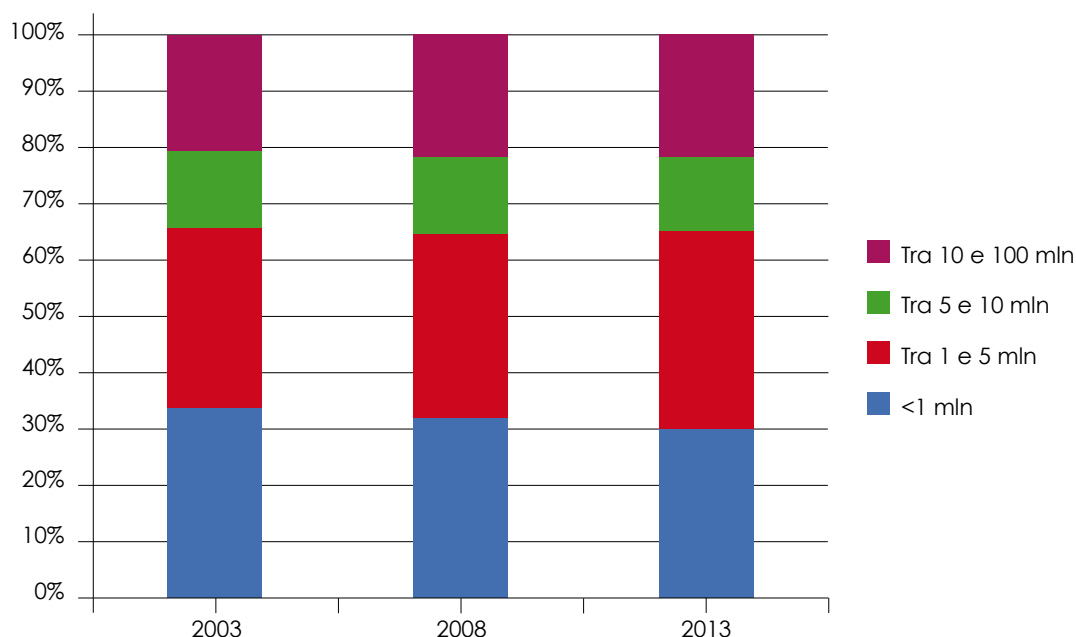
La previsione di un Senato delle Autonomie fa sperare in una nuova attenzione al tema dei trasferimenti tra livelli di governo e tra territori a vantaggio di equità ed efficienza. L'equità dovrebbe essere garantita dall'applicazione del principio della capacità fiscale ad alcuni trasferimenti; l'efficienza, dal principio del fabbisogno e da quello dei costi standard: l'effetto finale sui residui fiscali di questi due principi resta al momento difficile da stabilire. Tuttavia, proprio per il venire meno dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali – conseguenza della normativa vigente sul pareggio di bilancio a livello territoriale – si potrebbe delineare un processo di riparto delle risorse tra territori che fa leva oltre che sui principi perequativi delineati dal dettato costituzionale, anche su comples-

se e articolate procedure concertative per il riparto delle risorse con effetti che, come visto nel caso del riparto dei fondi per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, potrebbero parzialmente sterilizzare gli stessi effetti perequativi.

Il rapporto presenta anche una discussione sul significato e su alcuni aspetti attuativi di una grande riforma che investe gli enti territoriali: quella del pareggio di bilancio.

La riprogettazione del governo locale coinvolge tutti i gli enti territoriali e loro strutture operative. Le Imprese Pubbliche Locali (IPL) con 64 mld di euro di spesa incidono per il 6% sul totale della spesa consolidata del Settore Pubblico Allargato (2013); la distribuzione territoriale è però molto sperequata a vantaggio del Centro-nord; dal punto di vista finanziario, l'universo delle IPL è costituito prevalentemente da soggetti di piccole dimensioni, visto che mediamente un terzo delle imprese rilevate non supera il milione di euro

Fig. 1 Imprese pubbliche locali per classe di fatturato: oltre il 60% ha dimensione ridotta



Fonte: Sistema dei Conti pubblici territoriali

annui di spesa, mentre un altro terzo si colloca tra uno e cinque milioni (fig. 1).

Con riferimento ai risultati finanziari, inoltre, nel 2013 quasi il 60% delle imprese registra un surplus, mentre è in "deficit elevato" il 24% delle IPL (deficit che, nel 13% dei casi, può definirsi cronico in quanto registrato anche nel 2003 e nel 2008). I Conti Pubblici Territoriali potrebbero rappresentare una solida base informativa per monitorare in itinere lo stato di "salute finanziaria" delle società partecipate.

La riorganizzazione del governo locale tra volontarismo, incentivi finanziari e decisionismo centrale: alla ricerca di efficienza ed efficacia

Dal 1990 con la legge n. 142 il governo locale è stato oggetto di continue riforme, culminate con la legge n. 56 del 2014, più nota come legge Delrio. Per molti nel periodo descritto c'è stato un cambiamento di paradigma: una prima fase, culminata nella riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 e orientata al potenziamento delle autonomie locali; la seconda fase registra un ritorno a un approccio più centralistico, guidato dalla necessità sempre più stringente di riduzione della spesa pubblica; peraltro il significato e le potenzialità del riassetto istituzionale vanno ben al di là del dibattito sul costo della politica.

L'estrema frammentazione dei confini comunali, nella prima fase citata, è stata vista come ostacolo all'assegnazione di funzioni amministrative crescenti mentre, nella seconda, solo più come fonte di spreco di risorse. Numerosi strumenti sono stati usati per superare la frammentazione, con risultati comunque modesti. La legge 142/1990 in proposito aveva pre-

visto sia lo strumento temporaneo e flessibile delle gestioni associate in convenzione, sia quello dell'unione di Comuni, da trasformarsi in "fusione" alla conclusione di un decennio di sperimentazione. Quest'ultimo automatismo è stato unanimemente ritenuto la causa dell'insuccesso del secondo strumento, tanto che, prima con la legge n. 265 del 1999 e poi con il Tuel n. 267 del 2000, si è provveduto a scindere l'istituto dell'unione da quello della fusione. Nel frattempo è stato anche accresciuto il ruolo delle Regioni nella promozione e incentivazione dell'associazionismo comunale (sia nelle forme più strutturate delle unioni e Comunità Montane, che in quelle più flessibili delle Convenzioni) e molte di esse, in particolar modo Emilia-Romagna e Toscana, hanno svolto un ruolo molto attivo, introducendo partizioni territoriali di riferimento, criteri minimi da rispettare, incentivi economici, vere e proprie procedure di monitoraggio. Il successo della nuova normativa è rimasto tuttavia limitato: a scala nazionale le unioni erano 67 nel 2000 e 370 nel 2012, mentre le gestioni associate tramite convenzione risultavano molto complesse da conteggiare, data la loro variabilità e temporaneità.

La crisi economica ha causato un repentino cambio di prospettiva: a partire dalla fine del 2007 si sono tagliati molti enti intercomunali (Comunità Montane, Consorzi) e si è introdotto l'obbligo per i comuni più piccoli di gestire in forma associata le funzioni fondamentali (decreto l. n. 78 del 2010, decreto l. n. 138 del 2011, decreto l. n. 95 del 2012) e si sono previsti contributi straordinari per le fusioni (cosa che spiega il buon numero di fusioni ottenuto). Con la legge Delrio, la riorganizzazione amministrativa si è allargata dai piccoli comuni alle grandi aree urbane, con l'istituzione delle Città Metropolitane, passando anche per la revisione del livello provinciale, che ha

visto la trasformazione in ente di secondo livello, ma anche e soprattutto l'apertura di un processo di ripensamento delle funzioni assegnate, a oggi ancora incompiuto. I contributi del Rapporto forniscono risposte ad alcune domande: come misurare e valutare le performance delle unioni di Comuni fin qui realizzate rispetto alle gestioni individuali? Come comparare unioni o fusioni tra di loro? Sono adeguate le soglie demografiche individuate dalla legge (10.000 e 3.000 se in ambito montano)? Servono criteri aggiuntivi?

Sulle performance delle unioni fin qui realizzate, il Rapporto 2014 mise in evidenza l'esperienza lombarda: le unioni risultavano mediamente di piccola dimensione, erano molto eterogenee nella quantità nella gamma dei servizi erogati – e delegati dai Comuni membri – e nei motivi della loro costituzione (sembrava dominante quello di sfruttare i finanziamenti regionali disponibili). Di fatto non costituivano ancora un soggetto istituzionale robusto in grado di superare i limiti della frammentazione.

Nel Rapporto 2015 si confronta invece la fusione con le unioni e si discute la questione della dimensione. La casistica sulle fusioni inizia quindi ad essere molto copiosa, anche in Italia. Ma come vengono valutati i benefici di queste complesse operazioni istituzionali? Buona parte delle analisi pubblicate in Italia misurano soprattutto l'impatto atteso sulla spesa corrente degli enti (un numero ridotto) interessati dalla fusione (cfr. proposta Irpet su Toscana). Sono invece poco considerati oppure assenti dalle analisi aspetti diversi, quali la capacità istituzionale e di governo dei territori frammentati (le "aree interne"), la gestione del territorio, la definizione di strategie e la programmazione degli investimenti. Una possibile ragione sta nella sensibilità di molti amministratori per i temi degli investimenti locali e del governo del territorio e nel ti-

more di perdere autonomia in questo campo; un'altra ragione sta forse nella ridotta dimensione di molte delle fusioni in oggetto, che rende questi aspetti relativamente poco significativi. Nel contributo presentato nel Rapporto, si considera il caso dei Comuni dell'AMI-città diffusa, che riguarda 60 enti attorno a Ivrea: vengono valutati alcuni dei possibili effetti della fusione tra gli enti che la compongono; emerge come la gestione frammentata degli investimenti locali (manutenzione strade, reti e altre opere pubbliche, spazi pubblici, stabili, boschi e foreste ecc.) da parte di decine di comuni-polvere operanti su un territorio oggettivamente integrato, non sia ottimale. La fusione tra gli stessi con la creazione di un ente di dimensione medio-grande avrebbe un significato e una potenzialità strategica rilevante, soprattutto nella gestione delle infrastrutture locali; tuttavia gli attuali incentivi nazionali all'associazionismo penalizzano soluzioni di questo tipo, a vantaggio di unioni di una dimensione più contenuta.

In tema di strumenti e politiche occorre chiedersi se è utile che le politiche per le fusioni/unioni utilizzino ipotesi complessive di riassetto con una specifica individuazione di ambiti ottimali di aggregazione. In proposito un'esperienza in corso è quella del Friuli-Venezia Giulia: qui 11 territori (sui 18 identificati dalla Regione) sono seguiti da un'agenzia specializzata con un piano di accompagnamento messo a punto assieme alla Regione e ANCI-FVG per supportare amministratori (essenzialmente sindaci), funzionari responsabili/dirigenti e segretari nella creazione dei nuovi enti e nell'attivazione dei servizi. La presentazione degli aspetti più prettamente legati agli strumenti normativi e di "governance istituzionale" sono invece competenza del legislatore.

Il tema dell'associazionismo e delle politiche connesse si inseriscono in un riordino istituzionale che riguar-

da altri enti (Province, Città Metropolitane) con un contestuale aumento della complessità delle relazioni, pertanto un assetto territoriale efficace ed efficiente si basa sulla “conoscenza di se stessi e degli altri”. Inoltre i cambiamenti delle condizioni di contesto (territoriale, socioeconomico, normativo) potrebbero rendere necessaria la ricerca continua di livelli di efficienza e un possibile riorientamento delle scelte. Per tale scopo in Liguria è stata definita una innovativa metodologia – documentata nel Rapporto 2015 – per supportare i Comuni: fornire loro metodi e strumenti per la costruzione e l'aggiornamento della conoscenza necessaria a effettuare scelte consapevoli.

Dal 2015 le fusioni di comuni sono al centro del dibattito pubblico sulle riforme orientate a superare l'inadeguatezza dimensionale degli enti locali. I vincoli di tipo gestionale (turn over del personale limitato, informatizzazione e codice digitale, nuova normativa sulla trasparenza, sugli appalti e sui contratti) e la riduzione di risorse pubbliche sono sempre meno sostenibili per entità piccole, con risorse amministrative proprie spesso minime. Gli amministratori di questi enti risultano così tenuti a svolgere una pluralità di compiti e funzioni con mezzi sempre più limitati. E i

territori caratterizzati da elevata frammentazione si avviano quindi a un progressivo indebolimento istituzionale. Un indebolimento peraltro non generalizzato: in alcuni contesti dimensionali e socioeconomici, si sono sviluppate nuove alleanze o nuove ipotesi di rafforzamento istituzionale: le fusioni realizzate sono in aumento in Emilia-Romagna e in diverse altre regioni; e vengono proposte – nel caso di Torino e Bologna – come soluzione per accrescere la rappresentanza dei territori negli organi politici delle Città Metropolitane in costruzione.

Il fenomeno delle fusioni risulta in crescita: se i percorsi di fusione sono stati pochi fino al 2011 (circa una fusione all'anno che ha coinvolto due o tre enti, solo in un caso il numero è stato maggiore), nel 2014 si sono costituite ben 22 fusioni, tra 57 comuni; mentre nel 2015 risultano in sviluppo diverse nuove fusioni, in varie regioni.

Per maggiori dettagli, si rinvia agli studi recenti del Ministero dell'Interno e di Filippini e Maglieri². Nonostante l'aumento delle esperienze, tuttavia la dimensione dei nuovi enti rimane modesta. È quindi necessaria un'azione di indirizzo del processo di riorganizzazione.

² Il primo disponibile sul sito; il secondo è *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, “Istituzioni del federalismo”, n. 2/2015.

Le cave in Piemonte. Rapporto Ires 2015

Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Marco Bagliani, Simone Contu, Alberto Crescimanno, Simone Landini, Lucrezia Scalzotto, Paolo Zeppetella

Ires

Andrea Filipello, Mauro Fornaro

Università degli Studi di Torino

Giuseppe Mandrone, Andrea Giuliani

AG3 srl

Giampaolo Vitali

IRCRES-CNR

In questa ricerca sul settore estrattivo in Piemonte, realizzata dall'Ires per conto della Regione Piemonte (Settore Pianificazione e Verifica delle Attività Estrattive), si esaminano la struttura geofisica ed economica, quella normativa di riferimento, le proiezioni statistiche di breve-medio periodo e gli scenari evolutivi per le attività di coltivazione di cave ai fini pianificatori e di aiuto alle decisioni nella determinazione delle linee guida direttrici del nuovo DPAE (documento di programmazione delle attività estrattive).

È un lavoro che si inserisce in un percorso normativo ritenuto oramai obsoleto (risalente al 1978) e che necessita di una nuova legge regionale. Nelle more di ogni decisione sulla materia si avrà modo di svolgere approfondimenti sulle parti meno indagate finora e suggerite dal rapporto.

Il rapporto prende in considerazione: l'analisi della struttura produttiva dei tre comparti estrattivi (inerti, pietre ornamentali e materiali industriali) e la valutazione dei fabbisogni futuri; la valutazione dei sistemi di monitoraggio oggi presente a livello regionale; la rappresentazione geologica e geofisica dei materiali e delle attività estrattive e l'analisi generale degli impianti di trattamento; inoltre, quanto sinora attuato in ordine: al recupero ambientale, rinaturalizzazione e riuso fruitivo dei siti in corso o dismessi e le buone prassi nel recupero ambientale; l'analisi della normativa vigente e dei vincoli ambientali, paesaggistici e idrogeologici presenti.

Il quadro generale che ne scaturisce appare piuttosto complesso, sebbene riconducibile ad alcuni importanti elementi di sintesi.

In primo luogo occorre prendere atto che un'epoca sembra essersi conclusa per il settore estrattivo. Infatti è interessante notare che, mettendo insieme sia le serie storiche contenute nel DPAE (Documento di programmazione delle attività estrattive) del 2001, sia quelle contenute nel rapporto (sulle quali sono stati costruiti gli scenari evolutivi di breve-medio periodo), a partire dal 2003 la continua tendenza alla crescita si è

La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

●
Introduzione

●
Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

●
Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

●
I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

●
Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

●
I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

●
Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

●
Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

●
Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

●
I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

●
Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

●
Riprogettare la finanza
e il governo locale

●
**Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015**

●
L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

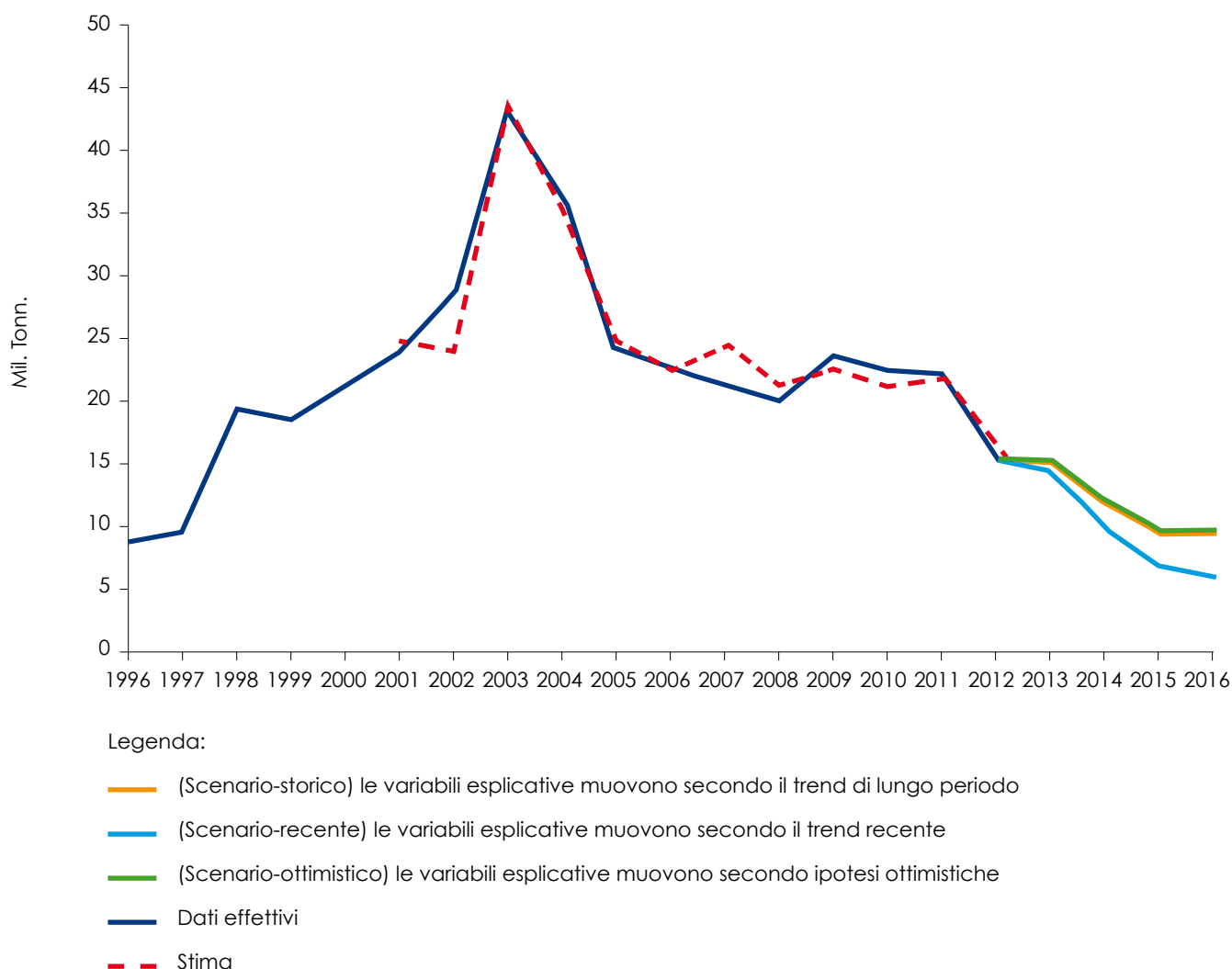
●
Pubblicazioni

conclusa, invertendo negativamente il segno e anticipando in Piemonte, di ben un lustro, la più generale crisi economica. Questo è dovuto in particolare al primo stralcio degli aggregati (pietriscio, sabbie e ghiaie), che in termini di flussi di materia rappresenta il 76% del settore nel suo complesso.

Dal dopoguerra a oggi si è infatti verificata sul territorio regionale una sequenza di fenomeni (da inserire in dinamiche nazionali ed europee) che hanno comportato il consumo di imponenti quantità di ma-

teriali per il settore delle costruzioni, quali l'urbanizzazione e l'espansione urbana, l'industrializzazione, la realizzazione delle infrastrutture di trasporto, la periurbanizzazione e l'urban sprawl. Per contrastare la tendenza al consumo di suolo, che non può più procedere indefinitamente, si sta valutando di fissare l'obiettivo "quota zero entro il 2050" attraverso la densificazione delle aree già urbanizzate, il coordinamento tra le realtà locali, regionali e nazionali, l'accesso ai fondi strutturali subordinato al rispetto di

Fig. 1 Stima dell'estrazione. Gli aggregati secondo tre scenari



Fonte: elaborazioni Ires

specifiche "Linee Guida" per il controllo dello sprawl e la definizione di un limite quantitativo di occupazione del suolo.

Valutato nel contesto dell'economia regionale, il settore estrattivo ha un peso molto contenuto sia in termini di imprese che di addetti: la sua rilevanza non risiede certo nel suo impatto economico sul sistema regionale; piuttosto assume rilevanza per quei comparti produttivi per i quali vi è forte necessità dei minerali estratti come input produttivo, dovuta alla limitata commerciabilità su scala più ampia (soprattutto per gli elevati oneri di trasporto) come nel caso degli inerti o di talune produzioni industriali (per esempio il calcare per cementeria), oppure quando il minerale contribuisce al mantenimento della vitalità di distretti locali (nel caso di giacimenti localizzati o delle pietre ornamentali) oppure costituisce fonte di impiego di materiali locali ai fini della tutela del paesaggio costruito.

Sotto il profilo economico, l'analisi ha messo in evidenza le relazioni di filiera del settore estrattivo, confermando le significative differenze strutturali nell'andamento dei mercati di riferimento per i tre stralci oggetto dell'analisi, che determinano profonde differenze operative.

Nel caso delle pietre ornamentali le imprese sono al centro di un profondo processo di ristrutturazione, in atto da anni a causa della globalizzazione e del cambiamento tecnologico, che ha spinto le imprese a internazionalizzarsi sui mercati in crescita, quelli lontani dall'Europa; al contrario, il comparto della sabbia e inerti è fortemente soggetto alla congiuntura locale, con particolare riferimento all'andamento del settore delle costruzioni e dei lavori pubblici.

Il comparto dei minerali industriali, in quanto fornitore di beni intermedi destinati a numerosi settori economici, in massima parte legati al ciclo edilizio ma

anche a produzioni industriali che risentono della tendenziale deindustrializzazione, riflette una contrazione accentuata in questi ultimi anni. In questo contesto, si può constatare come le imprese della sabbia/inerti e, in minor misura, dei materiali industriali abbiano sofferto la crisi economica con intensità maggiore rispetto a quelle delle pietre ornamentali. Ipotizzare un quadro prospettico dei fabbisogni dei diversi minerali appare difficile.

Dal punto di vista degli scenari della domanda, sono state rilevate interessanti connessioni fra l'attività estrattiva e alcune variabili di contesto, riferite ai settori utilizzatori, tali da fornire i primi strumenti per effettuare valutazioni nell'ambito della programmazione/pianificazione futura. Il quadro che emerge, utilizzando diverse ipotesi dello scenario di contesto, contempla comunque un futuro di stagnazione o contrazione dei quantitativi da estrarre. Ciò rafforza l'evidenza di come i quantitativi autorizzati in passato siano risultati ampiamente sovradimensionati, alla luce delle dinamiche degli ultimi anni. Gli esercizi di stima di possibili fabbisogni devono anche confrontarsi con le caratteristiche di sostituibilità delle materie prime estratte: in particolare, la tendenza stimolata dalla normativa anche comunitaria, in favore del recupero dei materiali edilizi o da scavo (rocce e terre da scavo, materiali di riciclo, materiali alternativi). Pur tenendo conto dei vincoli tecnici, delle incertezze (quali-quantitative) intrinseche e delle difficoltà logistiche e organizzative (spaziotemporali) comuni ai recuperi "diffusi" (ordinari) e "concentrati" (nelle grandi opere straordinarie) nell'utilizzo di materiali provenienti da recupero, le politiche economiche nel settore potranno determinare, in futuro, notevoli disponibilità di materiale sostitutivo.

Per definizione, i comparti estrattivi considerati sono soggetti alla regolamentazione pubblica, in quanto

operano con materie prime di proprietà collettiva; una risorsa esauribile che deve creare ricchezza sul territorio in cui viene estratta, ma che deve essere soggetta ad attenta valutazione economica rispetto alle esternalità negative, che determinano costi sociali tutti da considerare, che si aggiungono alle evidenze che possono derivare dai bilanci economici degli operatori del comparto.

Per quanto riguarda la regolamentazione pubblica sotto il profilo "quantitativo", la salvaguardia delle materie prime, ai fini di autosufficienza e/o riduzione della dipendenza dall'esterno, perseguita dagli orientamenti comunitari, deve essere opportunamente declinata su basi territoriali adeguate, non incorrendo nel rischio di concepire il sistema regionale come un sistema chiuso, soprattutto per quanto riguarda le pietre ornamentali e i materiali industriali, senza escludere gli aggregati del primo stralcio, per i quali si manifesta una forte dipendenza territoriale che deve essere valutata con adeguate analisi economiche che tengano conto di tutti i costi, inclusi quelli riflessi dalle preferenze sociali e dagli usi alternativi delle risorse.

L'analisi dei "flussi di materia" introduce elementi utili a una migliore valutazione di tali aspetti. Essa getta luce su un settore precipuamente locale, dato che ben l'84% del consumo di materia avviene all'interno della regione e solo il 16% è destinato alle esportazioni fuori regione. La prossimità, intesa come consumo interno alla regione Piemonte, è chiaramente più rilevante per il primo stralcio, la parte degli aggregati (ossia sabbie, ecc. che danno luogo a costruzioni e infrastrutture) e pesa per ben il 94% delle risorse utilizzate.

Molto più orientati all'export sono gli altri due stralci analizzati, sebbene con quantità assolute decisamente minori: nelle pietre ornamentali il 23% del ma-

teriale utile impiegato ha destinazioni verso l'esterno della regione, mentre nei materiali industriali l'export raggiunge il 21% di materiale impiegato.

Le risorse in entrata sono piuttosto differenti dato che del totale del materiale che entra nel metabolismo produttivo dell'intero settore estrattivo, il 65% è direttamente estratto in regione, mentre il resto (il 35%) è importato da fuori regione. L'import è maggiore per i materiali industriali che raggiungono il 45% delle risorse complessive, mentre sono leggermente più basse per gli inerti (poco più del 34%). Il Piemonte si caratterizza, anche in un settore precipuamente locale come quello estrattivo, quale territorio con una apprezzabile propensione alla trasformazione. Si tratta di una attività "energy intensive" e il suo impatto in termini di scarti prodotti è del 18,5% del materiale totale trattato, contro il 13,5% della media dell'industria in generale. Si tenga conto che da tempo è stata affrontata in ambito europeo la questione della valorizzazione dei materiali di risulta e la creazione di programmi sinergici di utilizzo degli stessi, tra attività estrattiva e infrastrutturazione.

Per quanto riguarda invece gli altri aspetti della regolamentazione, l'intervento pubblico potrebbe sfruttare le opportunità di politiche pro-attive: non solo semplice regolamentazione dell'attività produttiva, ma interventi per indirizzare le imprese verso un comportamento socialmente responsabile, che coniughi profitti privati con benessere collettivo.

La nuova regolamentazione delle attività estrattive dovrebbe pertanto garantire alle imprese virtuose, che rispettano i vincoli dello sviluppo sostenibile, una maggiore attività imprenditoriale che favorisca un aumento delle dimensioni e dei profitti delle imprese stesse, trasformando gli attuali vincoli ambientali e normativi in opportunità di crescita per le imprese e per il territorio.

I mutamenti economici che la crisi sta imponendo al settore sono accompagnati da cambiamenti legislativi che modificano la regolazione della governance, così come si è andata consolidando nei decenni passati. La recente legge Delrio impone scelte che destrutturano l'ordinamento gestionale del settore estrattivo, in quanto modifica notevolmente il ruolo delle Province.

Entro un contesto ancora ampiamente in corso di ridefinizione funzionale e di ridistribuzione occupazionale tra Province e Regione, è necessario ribadire l'importanza di individuazione, recupero e valorizzazione di tutte quelle competenze faticosamente acquisite e difficilmente riproducibili, riguardanti l'esercizio conoscitivo e programmatico delle cave.

I modelli pianificatori adottati dalle regioni appaiono oggi quanto mai diversificati fra soluzioni che prevedono indicazioni "di larga massima" e quelle che individuano disposizioni di "estremo dettaglio", ad esempio per tempi e modi di sviluppo del settore estrattivo, con contingentamento stretto delle produzioni ammesse e delimitazioni catastali ecc. Se la scala regionale si conferma la più adeguata sia per la pianificazione sia per le funzioni di controllo, appare opportuno che la pianificazione delle regioni sia integrata con una declinazione a livello di bacino, trattando in maniera unitaria le attività estrattive presenti in un territorio, più o meno ristretto, facilitando anche i conseguenti compiti dei Comuni (o eventualmente delle nuove configurazioni provinciali, in corso di ridefinizione amministrativa) sulle modalità estrattive (anche sul fronte della sicurezza), le tipologie di recupero (su scala maggiore), le sinergie possibili (per valorizzazioni integrate), le economie di sistema (con infrastrutture comuni).

Invece, per quanto riguarda il controllo amministrativo diretto e delle autorizzazioni stesse (coi relativi

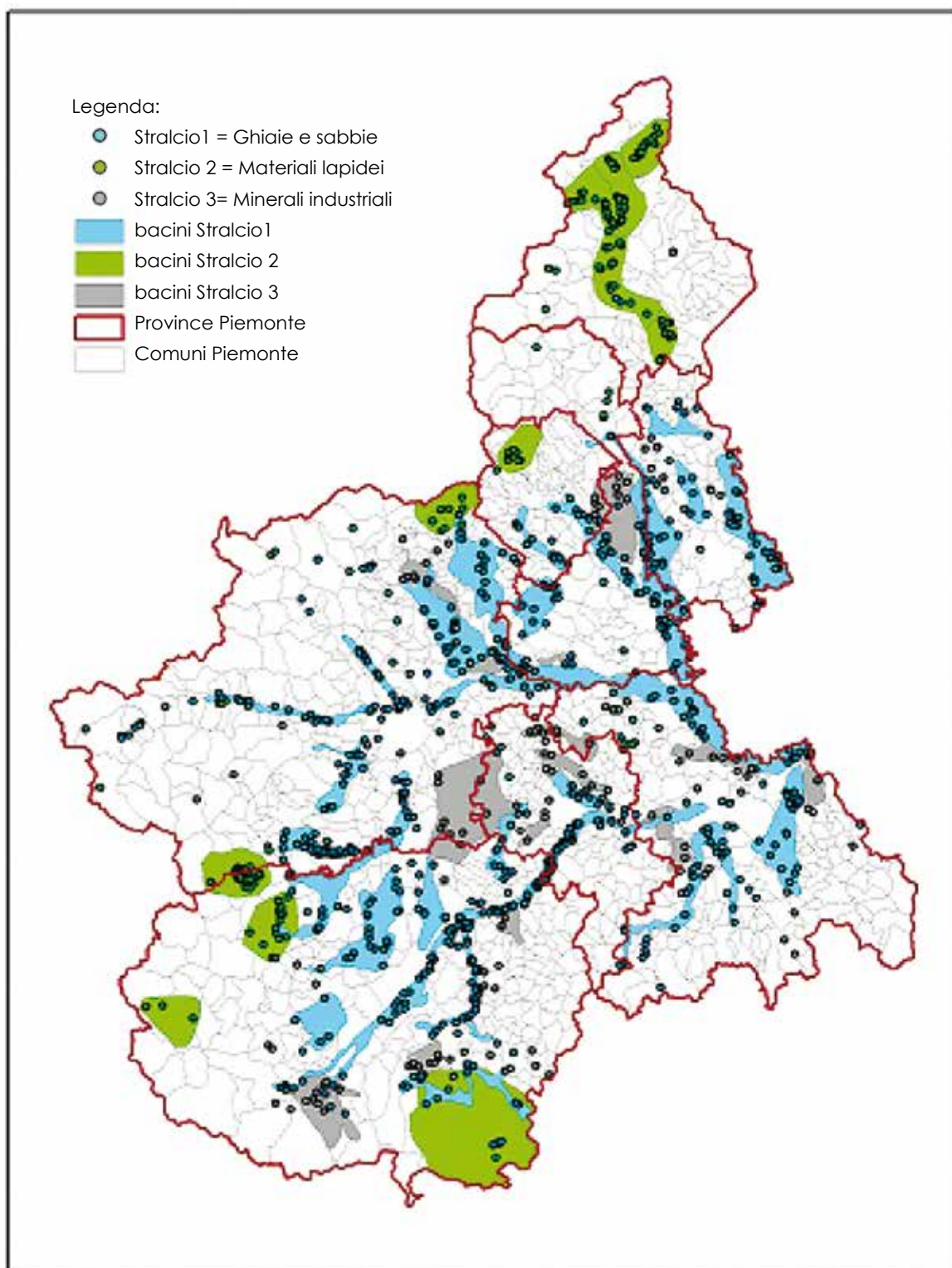
e complicati intrecci con pianificazioni territoriali, vincoli specifici e ricadute sui piani regolatori) risulta più adeguata la competenza comunale oppure la competenza di associazioni e unioni di comuni, qualora previsto in statuto. I motivi possono essere individuati nella prossimità, relativa facilità di controllo e interesse territoriale e paesaggistico, nonché per le tariffe di diritto di escavazione che, in una situazione di crisi fiscale crescente, assumono un valore locale sempre più rilevante.

Per quanto riguarda la predisposizione delle Linee Guida per una futura redazione del Piano delle Attività Estrattive di cava in Piemonte, lo studio fornisce un preciso significato tecnico e operativo a "entità geominerarie" presenti nel "contesto territoriale", quali gli ambiti, i bacini, i poli; mentre l'"ambito" assume un valore più geografico che amministrativo, gli altri due termini si caratterizzano per un più preciso significato operativo:

- il "bacino" deve rappresentare una prima tutela della risorsa giacimentologica, soprattutto nel suo potenziale passaggio, almeno in parte, a riserva accertata e coltivabile;
- il "polo" si riferisce invece a una conveniente valorizzazione della risorsa, operando perciò sulle riserve minerarie presenti, trovando attuazione in una necessaria operatività di cava secondo una buona tecnica: un'attività primaria che deve rappresentare un'opportunità socioeconomica per il territorio sul quale essa si svolge.

Al termine dello studio è stata sviluppata anche una possibile metodologia per la valutazione del fabbisogno, su cui può avere senso pianificare. Ciò sembra opportuno per il comparto "Ghiaie e sabbie", data la specificità del materiale e le caratteristiche dell'attività stessa; mentre per i "Minerali industriali" occor-

Fig. 2 Suddivisione delle cave nei tre comparti estrattivi



Fonte: Regione Piemonte, attività estrattiva

re piuttosto valorizzare quanto disponibile e richiesto dalla catena produttiva, mantenendo però adeguate riserve nei bacini. Per i "Materiali Lapidari" appare più corretto indirizzare le coltivazioni ove le Pietre presenti giustificano l'impresa estrattiva e risparmiando nuove e non sempre necessarie compromissioni territoriali, ma tenendo presente la potenzialità dei siti, anche come "risorse"; possibilmente favorendo la creazione di "consorzi della pietra" atti a operare al meglio sui mercati e sul territorio, anche con certificazioni, ma soprattutto con l'utilizzo integrale dei materiali estratti, riciclo degli scarti compresi.

In sintesi, mentre per gli aggregati il mercato è facilmente individuabile e il flusso economico relati-

vamente semplice da modellizzare, negli altri due comparti pianificare in base ai fabbisogni può apparire del tutto irrealistico, in quanto legati a mercati mondiali di difficile interpretazione. Ciò non significa tuttavia che una pianificazione non debba essere fatta, ma dovrà essere comunque basata su concetti differenti dalla sola stima dei fabbisogni. La disponibilità di un mercato promettente e di una struttura industriale adeguata – frutto, il primo, di una saggia politica commerciale e, il secondo, di lungimiranti investimenti – può rappresentare un motivo valido per il sostegno delle imprese estrattive e la corretta valorizzazione delle risorse, nell'interesse delle imprese, ma anche del territorio.



La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

●
Introduzione

●
Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

●
Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

●
I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

●
Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze di
sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

●
I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

●
Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

●
Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

●
Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

●
I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

●
Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

●
Riprogettare la finanza
e il governo locale

●
Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

●
L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

●
Pubblicazioni

L'Ires per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino

Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Francesca Silvia Rota

Ires

L'Ires è stato chiamato a redigere il Documento di inquadramento socioeconomico e territoriale per il Piano Strategico della Città metropolitana di Torino. Il Piano Strategico, da fare ogni tre anni, è previsto dalla legge n. 56 del 7 aprile 2014, Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. La legge 56 è l'ultimo atto di un percorso normativo obbligato che mette fine a tre problemi:

1. risponde al mandato del nuovo Titolo V della Costituzione che prevede esplicitamente le Città metropolitane (Art. 114, "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato");
2. pone rimedio alla situazione determinatasi a seguito della dichiarazione di incostituzionalità di alcune norme del decreto legge n. 201 del 2011 (Salvitalia), che "svuotava" le Province delle proprie funzioni, e del decreto legge n. 95 del 2012 (Spending review), sul riordino delle Province, in quanto, come si è espressa la Corte, il decreto-legge è atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è cioè uno strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate;
3. risolve infine la questione del ritaglio territoriale delle Città metropolitane che le leggi precedenti non erano riuscite a risolvere. Viene "tagliata la testa al toro" e vengono battezzate Città metropolitane le Province metropolitane a suo tempo individuate e cui erano state attribuite le funzioni previste dalle leggi n. 142/1990 e 42/2009.

Sembrerebbe a prima vista un impianto minimale, ma in realtà non è così perché scardina in gran parte il vecchio ordinamento statale.

In Italia, com'è noto, l'organizzazione territoriale dello Stato risale alla legge Rattazzi e ricalca il modello francese, che si era configurato nella sua maglia organizzativa durante il periodo rivoluzionario, dal 1789 al 1790, e poi con Napoleone, a seguito della "loi concernant la division du territoire de la République et l'administration" del 17 febbraio 1800.

La maglia era strutturata su tre livelli: un unico Stato centrale, un gran numero di Dipartimenti/Province, espressione della de-centralizzazione e del controllo periferico dello Stato, e infine i Comuni, espressione del nucleo elementare delle comunità. A questi si aggiungerà il livello delle Regioni che, previste dal dettato costituzionale italiano sin dal 1948, inizieranno il percorso della loro attuazione solo nel 1968.

Nel dopoguerra l'espansione conurbativa attorno ai principali poli economici nazionali (il triangolo industriale e i nuovi sistemi industriali distrettuali) fece emergere la problematica del "riequilibrio", che informò l'azione sindacale e istituzionale e che trovò nelle analisi del Ministero del Bilancio e della Programmazione del "Progetto '80" una sintesi e una proposta progettuale (Ministero del Bilancio e della Programmazione, 1970). Gli obiettivi proposti per il quinquennio 1970-1975 erano orientati a contrastare gli squilibri economici e sociali tra le varie zone del paese, riqualificare l'ambiente urbano, tutelare l'ambiente naturale. Venivano indicati come agenti portatori di questa nuova progettualità sia gli operatori privati che lo Stato. Venivano inoltre individuati otto grandi poli di crescita intorno a cinque aree metropolitane "monocentriche" (Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli) e tre metropoli "policentriche" (Firenze, Bologna, Venezia). Per ognuna di esse veniva infine individuata un'area alternativa e di prossimità da sviluppare per dar luogo a un "contraltare per il riequilibrio".

Il Progetto'80 definiva un legame forte tra le Aree metropolitane e lo Stato centrale e tentò di costituire un freno al regionalismo imperante.

Nel contempo l'intensificarsi dei flussi per lavoro e studio contribuirono a destrutturare la logica comunale di organizzazione delle funzioni e dei servizi verso un nuovo modello per aree di gravitazione dei flussi per lavoro incernierato attorno ai poli urbani regionali di sviluppo.

Negli anni Settanta, in accordo con quanto avveniva nel resto d'Europa, diversi tentativi andarono nella direzione di favorire un maggiore riequilibrio intra-regionale e lo sviluppo di una pluralità di sistemi subregionali omogenei. A livello europeo, assunsero grande rilievo l'identificazione di bacini autoconte-

nuti di mobilità, produzione e consumo (le Labour Areas e i Daily Urban Systems), organizzati a livello regionale. In Italia diedero luogo alla riforma amministrativa del decentramento regionale comprensoriale che però fu presto abbandonata in favore della riaffermazione (con la legge n. 142 del 1990) del ruolo centrale delle Province quali enti di coordinamento territoriale di area vasta.

Gli anni Novanta sono gli anni delle politiche in favore dei distretti industriali di PMI e del moltiplicarsi delle Province che li rappresentano; il periodo è anche segnato dall'esperienza della programmazione negoziata (patti territoriali e contratti d'area).

Oggi, grazie all'affermarsi della telematica, dell'informatica e delle reti lunghe competitive imposte dalla globalizzazione, emerge una nuova maglia e una gerarchia policentrica di centri amministrativi e di mercato/produzione dominata dalle aree metropolitane, soprattutto quelle di livello internazionale. Policentrismo e nodi urbani sono pertanto alla base della nuova riarticolazione territoriale, in Italia come nel resto dell'Europa (e del Mondo). Il riconoscimento costituzionale delle Città Metropolitane si accompagna all'interesse degli studi europei intorno alla maglia urbana.

La dimensione metropolitana di Torino si apprezza nel confronto della città con le altre città e reti di territori metropolitani. A questo riguardo lo studio Ires distingue tra:

- reti informali, a cui Torino appartiene in virtù della condivisione di alcune caratteristiche metropolitane rilevabili (dimensioni, funzioni, problemi e sfide). Queste reti assumono spesso la forma di sistemi di città o gerarchie urbane, dove le interconnessioni/relazioni tra i centri non sono verificate ma solo ipotizzate sulla base di un principio di omogeneità relativa;

- reti formali, a cui Torino aderisce per effetto di accordi e partenariati. Tra queste, molto importante per la programmazione della CM è la Rete delle regioni e delle aree metropolitane europee (METREX), fondata a Glasgow nel 1996 con il sostegno della Commissione europea, e a cui Torino aderisce attraverso i propri enti territoriali (Regione, Provincia e Comune). Obiettivi principali di Metrex, che oggi conta 62 partner di 49 aree metropolitane, sono lo scambio di know-how sui temi della pianificazione territoriale a livello metropolitano e il contributo della dimensione metropolitana alla programmazione paneuropea.

Tra i sistemi di reti informali che includono Torino si menzionano:

- la rete delle FUA-Functional Urban Areas definite da OECD. In questo sistema Torino fa parte della "denser urban structure" che occupa la parte centrale del territorio europeo dal Regno Unito al Nord Italia, lambendo la Repubblica Ceca e la Polonia;
- la rete delle MEGA-Metropolitan European Growth Areas europee, definite da Espon come aree di crescita metropolitana di particolare rilievo. Le 76 Mega europee sono suddivise in 5 classi: 2 Global Nodes, 17 European Engines, 8 Strong Mega (tra cui Torino), 26 Potential Mega, 23 Weak Mega;
- la rete delle metroregioni europee (MET) identificate da Eurostat attraverso l'analisi dei flussi lavorativi e, quindi, della relativa generazione della ricchezza. In totale al 2012 Eurostat identifica 278 metro-regions distinte tra capital, second-tier (tra cui Torino), smaller e non-metro.

Torino è stata classificata tra le Strong MEGA (insieme a Atene, Dublino, Helsinki, Oslo, Ginevra, Göteborg, Manchester) in un lavoro Espon del 2006 che la rico-

nosceva quale area urbana relativamente estesa e in crescita, con un buon livello di competitività (industria, conoscenza, turismo) e un'elevata dotazione di capitale umano, sebbene con deboli funzioni amministrative, capacità istituzionale, infrastrutture. Importante risultava anche la posizione della città negli scenari che Espon prefigurava per il sistema urbano europeo (scenari al 2030): Torino conservava sempre una posizione positiva e sufficientemente centrale, grazie alla possibilità di fare sistema con Milano e con le altre metropoli del nord Italia, esprimendo una capacità attrattiva e polarizzante rispetto al *core europeo*, ma anche all'Area mediterranea. In particolare, lo scenario più positivo risultava quello *Cohesion oriented* in cui a Torino era riconosciuto il ruolo di cerniera verso il sud dell'Europa (centrale sia rispetto al *core europeo* sia rispetto all'allora emergente *Arco latino*), mentre nello scenario Competitiveness-oriented era assegnata a Torino una posizione più marginale e isolata.

Tre nuovi scenari dal 2030 al 2050 (Espon, 2015) sono elaborati assumendo come discriminante la promozione di tre diversi sistemi territoriali: città, regioni e Mega.

- Nello scenario delle Mega emerge un'immagine del territorio europeo in cui la crescita e gli investimenti si realizzano per lo più lungo alcuni corridoi principali. In questo caso a Torino è attribuito un ruolo di nodo di secondo livello che beneficia della partecipazione a un'area transalpina di relativa crescita economica.
- Nello scenario delle Città le aree motrici della crescita e sviluppo sono localizzate nei principali poli urbani europei. In questo caso, in cui alle città è riconosciuto un ruolo propulsivo non solo dell'economia locale ma anche nazionale e comunitaria, Torino forma, con Milano e Genova, una rete che

gravita sulla capitale nazionale senza riuscire ad assicurarsi una propria centralità autonoma in Europa.

- Nello scenario delle Regioni sono le differenti identità regionali (sia urbane che rurali) ad alimentare la crescita attraverso processi di sviluppo locale e protezione del paesaggio. In questo caso Torino è rappresentata come nodo strutturante di una rete regionale esclusa dalle principali aree di relativa crescita economica.

L'analisi post-crisi delle metroregioni fornisce risultati meno confortanti per le città italiane e anche, purtroppo, per Torino. Su 278 metroregioni considerate, la prima che appare nel *ranking* finale è Milano, al 91° posto, poco dopo Liverpool (84°), Berna (85°), Costanza (87°) e poco prima di Bonn (91°), Lione (90°), Brema (89°), Riga (88°).

Segue Bologna al 134° posto, quindi Firenze (143°), Roma (164°), Torino (215°), Venezia (222°), Genova (226°). Le città meridionali sono agli ultimi posti della classifica generale con Napoli al 246° posto, Bari (257°), Cagliari (260°), Catania (272°), Palermo

(274°), Messina (275°). Peggio delle Città metropolitane siciliane riescono a fare solo la città di Galati in Romania e le città di Atene e Salonicco (ultima della lista, al 278° posto) in Grecia.

Come dimostrano molte recenti ricerche, "gli studi prendono atto della profonda azione che la crisi ha rimesso in discussione riguardo ai processi economico-territoriali dell'Italia del Nord, di cui è evidente anche la perdita di competitività rispetto a altre regioni europee".

I nuovi enti si trovano a operare in un contesto difficile e con un carico notevole di attese e oneri: quello di essere nodi territoriali "motori" dello sviluppo, in coerenza con gli obiettivi e le dinamiche del processo di tenuta policentrica dello Spazio europeo. Ma non solo. Con l'istituzione delle Città metropolitane, le aree urbane metropolitane divengono una matrice territoriale importante della programmazione nazionale che dovrà trovare un equilibrio con la programmazione regionale e, al suo interno, con le Zone omogenee e le istanze emergenti dalle unioni e fusioni dei comuni.

Bibliografia

- Espan, 2015, www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ET2050/FR/ET2050_FR-03_Volume_1_-_Approach_to_Scenario_Building_and_Storylines.pdf
- Scaramellini G., 2015, *La megalopolis padana nella globalizzazione e nella crisi del XXI secolo. Riflessione sui modelli interpretativi applicati al territorio dell'Italia del Nord*, "Riv. Geografica Italiana", 122, pp. 423-464.
- Fertaino F., 2015, "Metropoli e regioni nell'Italia e nella Francia del secondo dopoguerra: similarità e differenze", in M. Cremaschi, A. Delpirou, D. Revière, C. Salone, *Métropoles et Régions*, Planum Publisher, Milano, pp. 51-66, poen pub: https://issuu.com/planumnet/docs/m__tropoles_et_r__gions_planum_publ



Henri Matisse, *Jazz*, tavola VIII: *Icaro* 1947.

Serie di venti tavole colorate realizzate con la tecnica dello stampino, 42,5 x 65,5 cm.

Collection Centre Pompidou, Paris Musée national d'art moderne - Centre de création industrielle Photo :

© Centre Pompidou, MNAM-CCI/ Georges Meguerditchian/Dist. RMN-GP © Succession H. Matisse by SIAE 2015

Pubblicazioni

2015

L. ABBURRÀ, L. DONATO, C. NANNI

**Le Province del Piemonte al vaglio della crisi.
Persistenze e cambiamenti negli indicatori sociali dei territori**
"Contributi di ricerca" n. 257

UNIVERSITÀ DI TORINO, IRES, REGIONE PIEMONTE, CSI, IRES

Il diabete in Piemonte. 2011 - 2013

F. FERLAINO, C. VIOLI

La Macroregione delle Alpi Occidentali: memoria, scenari e prospettive

La finanza decentrata alla prova della crisi

"Informaires" n. 47

L. ABBURRÀ, R. COGNO, L. DONATO,
G. MAROCCHI, M. CRISTINA MIGLIORE, C. NANNI

Alla prova della crisi. L'innovazione sociale in provincia di Cuneo: secondo rapporto

"I quaderni della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo" n. 24

IRES, REGIONE PIEMONTE, DIREZIONE PROGRAMMAZIONE STRATEGICA
(C. VARRICCHIO, G. PERINO, D. BARELLA ET AL.)

Intesa Istituzionale di programma Stato - Regione Piemonte.

**Studio di casi sul rapporto tra programmazione
e pianificazione territoriale e urbanistica**

Progetto Monitoraggio

L. ABBURRÀ

Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire.

Un progetto di ricerca al servizio dell'innovazione

"Strumentires" n. 14

La biblioteca dell'Ires:
origine, evoluzione e
recenti tendenze.

Introduzione

Le politiche per lo
sviluppo locale in
Piemonte: uno sguardo
d'insieme

Lo sviluppo
territoriale tra
istituzionalizzazione e
pratiche locali

I Programmi
Territoriali Integrati
del Piano Territoriale
Regionale finanziati dal
PAR FSC 2007-2013

Dai PISU alle Aree
Interne, le esperienze
di sviluppo locale
sostenute
dai POR FESR

I programmi di
Sviluppo Locale
(PSL) del PSR FEASR
2007-2013

Leader in azione:
riflessioni
dall'esperienza
sul campo

Programmi e progetti
per lo sviluppo locale
nel territorio cuneese

Promozione e
coordinamento
dello sviluppo locale
in area vasta

I piemontesi
stanno meglio o peggio
di un anno fa?

Ricerca e conoscenza
sul tema della salute
mentale in Piemonte:
dai processi di cura ai
percorsi di salute

Riprogettare la finanza
e il governo locale

Le cave in Piemonte.
Rapporto Ires 2015

L'Ires per il Piano
Strategico della Città
Metropolitana
di Torino

Pubblicazioni

V. FERRERO, R. POLLO

**Proposte per delle politiche green e innovative.
Riqualificazione energetica del patrimonio edilizio
esistente e settore delle costruzioni**

IRES, REGIONE PIEMONTE

**Osservatorio Istruzione e Formazione Professionale
Piemonte 2014**

IRES

Piemonte Economico Sociale 2014
"Informaires" n. 48

L. ABBURRÀ, L. DONATO, C. NANNI

Le province del Piemonte al vaglio della crisi
"Contributi di ricerca" n. 257

2016

IRES

**Documento di inquadramento socioeconomico
e territoriale per il Piano strategico della Città
metropolitana**

L. ABBURRÀ, L. DONATO, C. NANNI

**Neet: né scuola né lavoro. Una categoria statistica,
diverse condizioni sociali**

IRES

Le cave in Piemonte. Rapporto 2015

IRES

Strumenti per la sanità 2014

E. GOTTERO

Un sistema complesso da valutare: il paesaggio rurale

M. LA ROSA, G. PERINO, F. PAOLUCCI, E. SILIBERTO

**Valorizzare gli ambienti di cava e i siti estrattivi:
L'evoluzione del territorio tra sostenibilità,
reversibilità e sperimentazione**

49



Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza, 18 - 10125 Torino

